4520

A D M I N I S T R A C I O N   P U B L I C A

MARSHALL EDWARD DIMOCK

GLADYS OGDEN DIMOCK

DOCUMENTOS DE ESTUDIO DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA

AMERICA CENTRAL

1954



P R E F A C I O

Este libro se propone servir como texto de introducción al estudio de la administración pública. Su brevedad obedece al própósito de que sea utilizado en cursos trimestrales o semestrales. El punto de vista que nosotros recalcamos es el de equipar con la misma eficacia a quien busque sólo conocer el lado práctico del gobierno y a quien aspire a trabajar en el futuro con él. Muchos de los egresados de las universidades han entrado al servicio público y ello ha fortalecido el interés de los que quieren seguir el mismo camino. En otras palabras orientamos nuestra interpretación, por igual, hacia la ciudadanía en general y hacia los que sientan vocación especial por la administración pública.

Como Woodrow Wilson lo subrayara alguna vez, el estudio de la administración pública concierne a la acción o sea al aspecto operativo del Gobierno. No hay, por ende, en este libro preferencia hacia algunos de los muchos puntos de vista desde los cuales puede estudiarse la administración pública. Al contrario, nuestro objetivo es de demostrar cómo todos ellos se combinan para formar una síntesis. El entendimiento, como la administración, no se basa en una escuela de pensamiento o en una sola perspectiva escogida entre muchas. El entendimiento más bien es el resultado de la mejor síntesis que sea posible de todos los elementos que entran en una situación particular, mezclando lo viejo y lo nuevo, lo teórico y lo práctico, de varias otras disciplinas similares y no una sola de ellas.

Pero debemos agregar otros puntos de vista para que nuestra intención quede clara desde el principio. Se presume que el proceso administrativo es una parte esencial del proceso gubernativo y de la política. La administración es dinámica. Es un instrumento de política y el lado práctico de la Política. Si el estudiante de administración pública quiere entender lo que actualmente ocurre en el Gobierno y si quiere ganar comprensión en algunas cuestiones de política que lo afectan directamente como productor o como ciudadano, entonces el estudio de la administración no debe divorciarse artificialmente de una investigación de la conducta política. Los dos deben mancomunarse durante todo el estudio.

Los que se inician en el estudio de la administración pública deberían aprender como esta área del proceso gubernamental, del cual es ahora la parte más sobresaliente, los afecta a ellos como futuros miembros de grupos profesionales o vocacionales y cómo ellos, en cuanto ciudadanos, marcan su impacto sobre la administración para mantenerla despierta, responsable y congruente con las aspiraciones democráticas de la sociedad en la cual todos viven. Contra el fondo de estas amplias aspiraciones sociales, la administración puede ser una segura y consistente herramienta o-si ella deviene oligárquica, arrogante y hermética- puede constituir una amenaza para el más deseable nivel de vida de la sociedad o del individuo. Desde este pun-

to de vista, tanto el ciudadano como el individuo que aspira a ingresar a la administración pública para hacer carrera en ella, guardan el mismo interés en su estudio. Ambos necesitan conocer las fuerzas, las políticas, los arreglos institucionales, los procedimientos, y los problemas filosóficos que suscita cada fase del proceso administrativo. Un curso de introducción debe proporcionar una orientación realística sobre la materia, a fin de que la participación ciudadana en este aspecto del proceso gubernamental sea tan efectiva como ello sea posible.

El estudiante que aspira a especializarse en algún aspecto particular de la administración necesita aprender aún más acerca de las herramientas y procesos en los cuales él llegará a ser experto. Esta tarea la cumplirá en cursos de especialización o a través del entrenamiento práctico, puesto que ambas cosas son necesarias en el tiempo y en el lugar adecuados. Consecuentemente, las cuestiones de detalle como los más refinados aspectos de la administración financiera y de personal han sido reducidos al mínimo en el tratado presente.

Sin embargo, otra presuncion es que en cuanto a su gerencia, las instituciones no difieren grandemente unas de otras, porque todas se proyectan sobre un denominador común, que es el pueblo y su conducta. Por ende, la administración pública se trata aquí comparativa y genéricamente, buscando analogías con la administración privada. Puesto que la administración es parte de la más amplia área de la política, es necesario hacer incapié sobre los peculiares aspectos de la conducta política que distinguen a las dependencias del gobierno, de análogas situaciones institucionales.

Se presume que la administración es un arte y una ciencia, y se precisa una buena dósis de habilidad y esfuerzo para hacerla digna de ambos nombres. En cuanto tema práctico, la administración será tratada como tal. Centraremos el interés en lo que hace el empleado práctico, por consiguiente, discutiremos relativamente más la administración en sus rangos inferiores que en sus esferas superiores.

Uno de los objetivos de este curso debería ser el de proveer al estudiante de un conocimiento de aquellos autores y sus escritos que servirán más tarde, en la vida práctica, de accesible y fructífera referencia. El estudiante encontrará en el texto los nombres de autores como Barnard, Tead, Follet y otros que son los teóricos de la dirección administrativa en general, y de Gaus, Gulick, Appleby y otros que son teóricos de la administración pública en particular, para que pueda derivarse del curso una familiaridad con sus nombres y sus hechos. Esto hace posible reservar para las citas las más amplias referencias a artículos y libros escritos por personas cuyo trabajo es importante pero que no han escrito obras extensas sobre el tema de la administración pública. Esta división se ha inspirado en el hecho de que no vamos a seguir un curso de bibliografía y es

importante que los estudiantes acusen un inmediato y continuo interés en los temas discutidos. Además, la bibliografía inserta al final de cada capítulo ha sido compilada para facilitar un extensivo léxico de fuentes para uso de aquellos que aspiran a hacer estudios profundos o extender su vocabulario. Estamos de acuerdo con la moderna teoría de que los libros de texto no constituyen el conjunto acabado de cualquier tema sino meramente un punto de partida para aquellos que quieren extender sus propias fronteras de conocimiento.

Los autores han querido escribir un libro corto. No obstante, cubren todas las materias de importancia por la simple técnica de delinear nítidamente la teoría y los principios y combinarlos luego con casos ilustrativos para hacer la discusión concreta y realista. Por un caso se comprende una situación que está suscitándose en la administración, la cual ofrece importantes conocimientos del proceso administrativo y permite al lector empaparse, aproximadamente, de las más vivas técnicas de operación y de las decisiones. Los casos suplementan y vivifican la teoría. Constituyen ellos una parte integral del análisis y no algo separado. No hay una dicotomía entre la teoría y los casos, ni separabilidad, Los dos permiten un tratamiento integral de los temas. Se puede escribir un libro que sólo abarque el panorama de la teoría y de los principios y otro que exponga los casos para complementar la discusión teórica. Pero de un tratamiento integral, la teoría emergería de las situaciones reales analizadas en los casos. Consecuentemente, los casos han sido injertados en el texto y no destinados a un libro separado o remitidos al final de los capítulos, como hubiera sido posible.

Es de notarse que cabe hacer una distinción entre casos e ilustraciones. No hay una nítida línea que los separe y sin embargo las bases de diferenciación son lógicas. Así, un caso no es sólo una situación real, Es también algo suficientemente completo para ser entendido como una unidad. Ocurre en efecto, dentro de un período dado de tiempo, tiene inequívoces caracteres y surje de hechos delante de los cuales se impone alguna alternativa. Como tal, un caso envuelve política y principios para normar el criterio de la decisión tomada. Una ilustración, al contrario, se concreta a una parte solamente de la situación total, proporciona menos conocimientos de los hechos circundantes y a menudo insiste sobre lo que se hizo, olvidando por qué se hizo.

Sólo un purista llevaría a sus extremos la distinción entre casos e ilustraciones y no es esa la inclinación de los autores. Sería sorprendente, si ellos no fueran criticados por faltar a su propio criterio de diferenciación. Lo que parece importante, sin embargo, no es una distinción semántica entre casos e ilustración sino el esfuerzo en proveer tanto material ilustrativo como sea posible.

Los casos son suficientemente explicados en el texto a fin de que el estudiante pueda comprenderlos sin ir a su fuente. Por consiguiente, no se necesitan lecturas complementarias. Si, por otro lado, el instructor desea asignar casos, ellos constituyen vehículo propio para asegurar la más grande participación y flexibilizar el desarrollo del curso. En cada instancia la situación es cabalmente aplicada a fin de que el lector entienda lo que fué el problema, adquiera el sentimiento de ella y se de cuenta de porqué se hizo finalmente la decisión. Esto significa que el instructor que desee usar este texto sin apelar a materiales suplementarios sobre casos, puede hacerlo. Si el quisiera empero, asignar los casos a un estudio ulterior, la referencia completa es aprovechable. Desde el ángulo magisterial, por consiguiente, los casos no son diferentes de las ilustraciones, ambos son independientes y completos en si mismos.

La mayoría de los casos invocados en este libro proceden del Inter- University Case Program in Public Administration. Algunos de ellos pueden encontrarse en un volumen editado por Harold Stein, titulado Public Administration and Policy Development. Es posible, para bibliotecas universitarias, obtener ejemplares mimeografiados de los casos del Inter University y mantenerlos en reserva para uso de los estudiantes. No obstante, hay casos que proceden de otras fuentes y especialmente de aquellas tan calificadas como Public Administration Review, American Political Science Review, Harper's Magazine y algunas otras que pueden hallarse en la mayoría de las bibliotecas.

Para la mejor conveniencia del instructor y del estudiante, los casos se enumeran en el índice. Si el instructor desea escoger un caso para estudio ulterior o para un informe escrito lo encontrará catalogado en relación con el capítulo y materia que se esté considerando. Por consiguiente, si escoge al comenzar el semestre esta última técnica, el profesor puede pedir a los estudiantes que se asignen voluntariamente el desarrollo de ciertos casos, los cuales serán completados más tarde, en el propio curso. La experiencia docente de los autores señala este sistema como bueno, pero es desde luego, materia de preferencia individual. Donde se sigue este procedimiento, el estudiante explica los hechos, la situación total, la escogencia de alternativas, la decisión que se toma, las razones que la aconsejaron y una crítica del principio o de los principios envueltos. Cuando se reportan los casos, algunos requieren la mitad del tiempo de clase y otros suscitan tal interés que pueden consumir todo el tiempo. La experiencia de los autores indica que los reportes sobre casos, cuando están bien preparados, permiten una activa discusion en clase, son populares entre los estudiantes y aportan buen entrenamiento a quienes los relatan.

En último análisis, empero, esta decisión corresponde a las preferencias individuales del instructor, tanto como a los métodos de enseñanza. Si los casos son utilizados como ilustraciones o como bases

para un ulterior trabajo por los estudiantes, se espera que ellos ayuden a ganar un sentido del contexto real de las situaciones vivientes.

Los autores están en deuda con otros autores prácticos, como arriba se explica y somo se verá en el texto y en las citas. Ellos expresan su aprecio a Harold Stein, editor y a Harcourt, Brace and Company, publicistas de Public Administration and Public Policy por el permiso concedido para citar extensamente su valioso compendio de casos. Finalmente para aquellos que han leído y criticado este libro en su forma manuscrita los autores tienen su más cálido agradecimiento

Bethel, Vermont, marzo de 1953

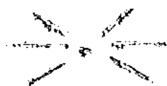
M. D.

G. D.

I

LA DINAMICA DE LA FORMACION DE POLITICA

- - - - - - - - - O - - - - - - - - -



EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.-

La administración pública es parte integrante del amplio campo de administracion general, el cual constituye un estudio de cómo instituciones que van desde la familia hasta las Naciones Unidas son organizadas, motivadas y dirigidas. La administración pública hace parte tambien del campo de la Política, la cual se combina con la determinación de la política pública en un proceso que comienza con el electorado y continúa a través de los partidos políticos y las legislaturas hasta la administración misma. Como derivación de estos dos temas basicos la administración pública impone un doble requerimiento para ser entendida. Primero, es necesario saber algo acerca de administración en general. Y luego, debe reconocerse que muchos de los problemas de la administración pública surjen de un fondo político.

No queremos sugerir que la política se encuentra sólo en el gobierno. Al contrario, la politica es parte de cada institución, pública o privada. Como hoy cada institución privada es influída en algun grado por las actividades del gobierno y como en los paises libres los partidos políticos y los grupos de presión son legales y, finalmente, a causa de que el gobierno es la autoridad final en materias de política pública, éste recibe atención de aquellos que buscan poder, influencia o beneficios. La dirección, por ende, de instituciones privadas se ve comprometida, a menudo, en actividades que son políticas. (1) En el gobierno, la influencia de la política es más fuerte y más persuasiva. Siendo deber del Poder Ejecutivo contribuir a formular, y luego aplicar, la política pública, las cuestiones políticas en la Administración son mas claras, más abiertas y más francas. Se hacen más formales y consumen en más amplia escala el tiempo del administrador, que en las instituciones privadas.

Como pólitica, la administración es el estudio de lo que el pueblo quiere por órgano de gobierno y de los medios adecuados para lograrlo. La administración tambien subraya los aspectos concretos de los métodos y procedimientos de dirección. Consiguientemente, el estudio de la administración pública concierne por igual a lo que el gobierno hace y a cómo debe hacerlo. Además, por sus vinculaciones con el pueblo y las instituciones, el tema es tan dinámico como pintoresco. Finalmente, hay cuestiones involucradas en la administración pública que van al corazón de la teoría política, cuestiones como la conciliación de los intereses encontrados de la eficiencia y de la libertad, el mantenimiento del elemento humano vivo dentro del andamiaje artificial de una burocracia impersonal, la prevención de los excesos de centralización, el uso de los expertos sin permitirles que se conviertan en elementos dominantes, el estimulo de motivaciones efectivas en amplios grupos de actividades y la subordinación de los medios a los fines sin permitir que aquellos devengan fines en si mismos. No es necesario pensar mucho para suponer que el gobierno popular debe ganar competencia a través de una administración eficiente a fin de sobrevivir a las complejidades y confusiones de una civilización tecnológica y que al mismo tiempo el gobierno debe propender a la conservación de aquellas virtudes concernientes a la simplicidad para garantizar el control popular.

(1) Tambien es verdad que cuando se usa el término "política" en sentido especial para describir competencia, manipulación e intriga personales, es tan característica de instituciones privadas como públicas y prevalece tanto en una fábrica de automóviles como en una universidad estatal o en las proximidades de la Oficina del Presidente.

"No hay un asunto más importante", escribió Charles A. Beard en las postrimerías de su largo carrera,"....que este asunto de la administración". El futuro del gobierno civilizado, y aún más, yo pienso, de la civilización misma, depende de nuestra habilidad para desarrollar una filosofía, una ciencia y una práctica de la administración competente, a fin de descargar las funcione públicas de la sociedad civilizada" (2). Viniendo de un autor que no es ni socialista ni intervencionista pero si una persona calificada en el campo del cual ha hablado, que se ha distinguido, además, en los amplios dominios de la historia y de los movimientos sociales, su reclamo es impresionante. Qué es, entonces, este cuerpo de conocimientos llamado administración pública y cuáles son sus posibilidades y limitaciones?

La voz inglesa "administer" es una combinación de los vocablos latinos ad y ministrare que significan "servir". El diccionario apunta que administrar es conducir o dirigir, subrayando el problema inmemorial de la existencia social, de cómo mantener al funcionario en su puesto dándole al propio tiempo la autoridad necesaria para el cumplimiento de su cometido. En la gran sociedad de nuestros tiempos, hecha posible por la tecnología y caracterizada por las enormes ciudades, el problema consiste en asegurar los rasgos democráticos de la administración, impidiendo lo que James Burnham ha llamado la revolución de los directores, en la cual, estos, como clase, llegan a dominar la nación.

Una definición de la administración pública que se encuentra en los diccionarios,es la siguiente: "la actividad del Estado en el ejercicio de sus poderes políticos: en un sentido restringido, la actividad de los ramos ejecutivo y judicial y especialmente del primero, en la conducción del gobierno". Esta declaración es sugestiva porque insiste en los poderes políticos del Estado, punto que ha sido subestimado frecuentemente.

Como ocurre generalmente, sin embargo, muchas definiciones son posibles, dependiendo de cuan amplia o restingidamente se considere el tema. En el mas alto sentido, administración (o dirección ejecutiva con la cual se identifica en el habla popular) existe en toda actividad individual o social. En los boletines agrícolas se plantea que el éxito en el trabajo de la tierra depende de una correcta dirección ejecutiva en los campos, y en discusiones de ciencia doméstica, la dirección ejecutiva es tambien la clave. El concepto entraña, lógicamente, un interés individual y un interés social, aunque este último es más común. Puede decirse que, fundamentalmente, administración es la actividad cooperativa de los grupos sociales. Un reciente libro de texto sobre administración, comienza con esta declaración: "cuando dos hombres cooperan en empujar una piedra, han aparecido los primeros rudimentos de la administración", (3). La cooperación es el ingrediente maestro de tal definición.

Generalmente hablando, hay un consenso sustancial sobre la definición de la administración pública entre quienes han escrito los tratados básicos sobre la materia. Asi, W. F. Willoughbly, considera que "la administración consiste

(2) Charles A. Beard, "The Role of Administration in Government", en "The Work Unite in Federal Administration (Chicago, 1937), p.3. Sus ideas se encuentran aun mas completas en su libro, "Public Policy and General Welfare (Nueva York, 1941) pp. 148, 158, 160.
(3) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, Public Administration, (Nueva York, 1950), p. 3.-

en la ejecución de las leyes, tal como han sido promulgadas por el Poder Legislativo e interpretadas por el Poder Judicial". Leonard D. White escribe que "la administración pública implica el cumplimiento de aquellas operaciones que persiguen la realización y ejecución de la política pública". John M. Pfiffner concluye que "la administración consiste en cumplir el trabajo del gobierno mediante la coordinación de los esfuerzos del pueblo para el logro de sus tareas respectivas". Luther Gulick escribió una vez que la administración "tiene que ver con lograr que se hagan cosas; con el cumplimiento de objetivos definidos". Y uno de nosotros ha afirmado que administración "concierne al "qué" y al "cómo" del gobierno. El "qué" es la materia, el conocimiento técnico de un campo que permite al administrador el cumplimiento de sus tareas. El "cómo" es la técnica de la dirección ejecutiva, los principios en virtud de los cuales los programas cooperativos son conducidos al éxito. Cada uno es indispensable, conjuntamente ellos forman la síntesis llamada administración" (4)

El término "pólitica" puede definirse de acuerdo a la amplitud en que se use. Ya hemos dicho que la política puede ser tomada en un sentido convencional para denotar las actividades del electorado, los partidos políticos y las legislaturas, al determinar la política pública. Pero puede tambien usarse en un sentido aún más amplio, que abarque todas las materias conectadas con la política pública y, en este caso, muchos administradores colocados en la rama ejecutiva del gobierno y en distintos niveles, tienen un papel que jugar. Un administrador hace política cuando ayuda a formular la legislación, cuando entra en relaciones con las dependencias de cualquier rama del gobierno, al poner en práctica la pólitica pública y cuando entabla relaciones con los grupos de presión que buscan influenciar su criterio, bien en la redacción de los textos legislativos o en su ejecución. En este amplio sentido se usa la palabra "política" en este libro. Más allá de la vieja concepción de que la administración es una mera técnica, nuestro criterio en el campo de la administración pública, es que ella se relaciona con la política, y además, con los problemas, poderes, organización y técnicas de dirección ejecutiva, de acuerdo con los cuales la política y sus programas son realizados.

EL CAMPO DEL PRESENTE ESTUDIO.-

Como una rama de la ciencia política, la administración pública es una de las ciencias sociales y se roza con todas ellas. En el punto que la Economía se relaciona con los negocios y el gobierno, por ejemplo, la administración pública es relevante. Cuando la sociología se conecta con las instituciones y su forma de organización, queda incluida en su campo la institución gubernamental y hay por consiguiente un interés común y nace una proximidad a la administración pública. Cuando la psicología social se refiere a la conducta humana en establecimientos institucionales-métodos de liderazgo, motivación y los procedimientos para la búsqueda de convenios y cooperación-media una completa iden-

(4) W. F. Willoughby, Government of modern states (Nueva York, 1936) pp. 219-221. Leonard D. White. Introduction to study of public administration (Nueva York, 1950) p. 3. John M. Pfiffner Public Administration (Nueva York, ed. rev. 1946) p.4. Luther Gulick "Science, Values and Public Administration" in Luther Gulick and L. Urwick (ediciones) Papers on the Science of Administration, p. 191. Marshall E. Dimock "The Study of Administration". American Political Science Review XXX No. 1 (february, 1937), 31-32.

tidad de intereses con la administración pública. Las escuelas de comercio y administración de negocios subrayan la dirección ejecutiva de firmas individuales asi como el papel de las relaciones humanas en las organizaciones de negocios y el contenido de tales cursos difiere de los correspondientes en administración pública sólo en cuanto los negocios discrepan del gobierno en motivación, organización y procedimientos. Un cuerpo común de conocimientos llamado dirección científica y un nuevo haz de atención proyectado sobre las relaciones humanas aporta algunos de los conceptos básicos en ambos campos.

Mirando más allá de la ciencia política, la administración pública se relaciona, de alguna manera, con muchos otros campos de especialización académica. La historia ha sido, por mucho tiempo, una estrecha aliada y más recientemente la antropología cultural ha aportado contribuciones directas. Una herramienta útil para los administradores del futuro será la habilidad para hablar y escribir correctamente. Frecuentemente les será necesario, tambien obtener una adecuada preparación en estadística y contabilidad y aún en finanzas públicas. Todas las posibilidades científicas de la enseñanza universitaria tienen su proyección en el campo de las especializaciones administrativas. Mas ingenieros se incorporan ahora al campo de la administración pública que a cualquier otro tipo de servicios. Médicos, enfermeras y administradores de hospitales, intervienen en programas de salud pública. Más estudiantes abordan la ciencia política como medio de preparación en Derecho que por cualquier otra razón. La agricultura se vinculó tan estrechamente al gobierno durante la cuarta década de este siglo, que el Departamento federal de Agricultura se convirtió en el organismo civil más vasto en Washington.

En resúmen, la administración pública se presta ahora más conocimientos de otros campos que cualquiera disciplina científica. Debido a que el gobierno como empresario hace ahora tantas cosas, sus dependencias necesitan más trabajo especializado que cualquiera otra institución o empresa privada incluidas las grandes corporaciones. La rapidez con que se han incrementado las necesidades del gobierno se desprende del hecho de que en 1900 uno de cada veinticuatro trabajadores operaba en dependencias oficiales. En 1920, la proporción era uno de cada quince. En 1940, uno de cada once y actualmente uno de cada ocho o nueve. Durante la primera mitad del presente siglo, los trabajadores en las empresas privadas aumentaron en un cien por ciento, pero en el gobierno su aumento osciló entre el cuatrocientos y el quinientos por ciento (5). En 1950, de los 6,509,000 trabajadores empleados por las distintas ramas del gobierno, dos millones y medio estaban colocados en el gobierno federal, de los cuales el 95% asignado a la rama ejecutiva y el remanente en las secciones administrativas de los organos legislativo y judicial. En tan vasta empresa, en un lugar o en otro de la rama del gobierno, se requiere utilizar toda la gama de especialidades técnicas conocidas en las modernas sociedades.

(5) Cifras proporcionadas por el National Bureau of Economic Research y publicadas en el New York Herald Tribune, Julio 10, 1950. Véase tambien, de la Oficina del Censo, la publicación intitulada Statistical Abstract of the United States. (Washington, D. C., 1951).

Los Componentes de la Administración Pública.-

Como un tema separado de otros para fines de estudio, la administración pública incluye un número de componentes los cuales varian según el énfasis. En vista de que la definición adoptada en este texto abarca, conjuntamente, el qué y el cómo en los procedimientos del gobierno, las divisiones más importantes de nuestro tema admiten cuatro categorías principales.

1a.- Lo que hace el gobierno, la influencia de la política, las bases de la autoridad, la extensión de los negocios públicos y la determinnación de los objetivos, de las políticas administrativas internas y de los planes.

2a.- Como organiza, dirige y financia el gobierno su trabajo: la estructura de la administración en sus aspectos formales.

3a.- Como aseguran los administradores la cooperación y la eficiencia: el curso y proceso de la administración en sus operaciones, con énfasis en liderazgo, dirección, coordinación, delegación, relaciones entre el comando administrativo y los puestos inferiores, supervisión, moral y relaciones públicas.

4a.- Como operan los procedimientos de control administrativos, tanto internos como externos, especialmente los que corresponden a las legislaturas, a las cortes y a otras instituciones del régimen democrático.

Tal es, en general, el bosquejo del presente libro. Nos proponemos subrayar mas de lo acostumbrado las actividades subalternas del gobierno y los métodos usados por los funcionarios inferiores. Demostraremos que la política influye en todas las esferas d l gobierno. Seran objetivos esenciales de este trabajo, el fortalecimiento de las relaciones, los vínculos con la teoría y los principios tan sistemáticamente como ello sea posible en esta etapa del desarrollo práctico y, al mismo tiempo el aporte de materiales relacionado con ilustraciones y casos concretos.

Un motivo secundario de atención en el estudio de la administración pública es el relacionado con los distintos niveles del gobierno. Tradicionalmente ellos son el municipal, distrital, estadal y federal, a los cuales ahora pueden agregarse el regional y el internacional que han cobrado señalada importancia. La administración es un proceso primario en cualquier nivel del gobierno, pero en cada uno hay problemas especificos derivados de la geografía, la existencia de centros urbanos, las variaciones de cultura y, en el caso de la administración internacional, de la diferencia de puntos de vista políticos. Estas diferencias y variaciones son significativas. El conocimiento de la teoría administrativa es común en cada caso, pero su aplicación debe teñirse de las especiales caracteristicas que hacen inconfundibles las situaciones individuales. Un método de estudio interesante consiste en captar los factores geográficos, económicos y culturales del área o nivel gubernativo de que se trate y sobre esta base enfocar sus instituciones públicas y sus problemas administrativos. Este método ha sido aplicado, con señalado éxito, por John M. Gaus, en sus clases en las Universidades de Wisconsin y Harvard y está descrito en su libro "Re-

flexions on Public Administration" (6).

El método preferido en el presente volumen, sin embargo, es el funcional, por el cual se considera el panorama administrativo como un proceso común a todos los niveles del gobierno. Nosotros estamos interesados en la administración como tal, con las ilustraciones derivadas de la más amplia variedad de situaciones y la atención centrada, conjuntamente, en lo universal y en lo específico. Ese método ayuda a colocar las bases para una teoría general y una filosofía de la administración y al mismo tiempo relieva las interelaciones y precisa las situaciones reales.

Además, y esto es interesante, el método funcional conduce a lo que pudiéramos llamar el sentimiento de la administración. Comprender que la administración es un modo de abordar los problemas o un método, es mas pertinente que la memorización de un agrupamiento particular de componentes. La cosa más útil que puede ser aprendida en un curso de administración pública-mucho más útil, en verdad, que los hechos y cifras recolectados-es que el método administrativo, dondequiera que sea usado, es un instrumento para la solución de cualquier clase de problemas.

Por ejemplo, el método administrativo es utilizado por el hacendado que decide restaurar una tierra erosionada para sustentar en ella un amplio rebaño. Lo utiliza tambien el militar licenciado con pequeño capital que resuelve establecer su propia línea de aviación civil. De él se vale igualmente el líder sindical que penetra en un territorio sin fuerzas obreras organizadas. Y el secretario general de las Naciones Unidas cuando contempla un problema internacional que cae bajo su jurisdicción. Si un hombre se pregunta, qué debo hacer y cuales son los problemas que confrontaré? Cómo debo yo trabajar? Qué métodos emplear para conjugar ambas cosas? Qué estímulos o interferencias ajenas gravitarán sobre mi? Cualquiera que sea el problema, el éxito dependerá en gran parte de la habilidad en captar en forma realista el objetivo en relacion con las dificultades del trabajo, en construir una organización y un método adecuados para el propósito que se persiga, en asegurar la cooperación de todas las partes interesadas y en manejarse correctamente con los varios "públicos" que pueden aportar o negar un resultado favorable.

Si el término "administración", se considera aplicable a toda clase de situaciones en las cuales se trata de ejecutar un programa, entonces tambien resulta claro que la administración pública cubre las tres ramas del gobierno y no solamente la rama ejecutiva. El Congreso y los establecimientos judiciales son ambos responsables, ademas de sus peculiares funciones, del cumplimiento de la política pública y ambos configuran amplias instituciones que deben ser dirigidas mediante sistemas específicos de administración interna por funcionarios públicos. El estudiante de administración pública está interesado en las tres ramas del gobierno y aplica en cada una de ellas los mismo principios.

Por ejemplo, cuando un comité de la American Political Science Association,

---

(6) John M. Gaus ,Reflexions on Public Administration. (University, Ala, 1947).-

emprendió el trabajo de precisar y reorganizar las funciones del Congreso, el procedimiento-el único lógico-fué el método administrativo aún cuando se trató de la rama legislativa. En el informe del comité y en otro que fomuló al mismo tiempo un grupo distinto el proceso seguido fué idéntico al de cualquiera investigación que busque el mejoramiento de las funciones administrativas en una institución particular. Quedaron planteadas estas cuestiones: Cuáles son los objetivos del Congreso? Cuáles son las dificultades en el cumplimiento de sus fines? Cómo pueden mejorarse su organización y comando? Cómo pueden fortalecerse sus métodos y procedimientos internos? Cuáles son las relaciones más propicias entre el congreso y el resto del gobierno y entre aquel los distintos "públicos" en la nación? De igual manera, cuando W. F. Willoughby estudió el Poder Judicial utilizó los mismos métodos que habría usado en el estudio de la rama ejecutiva. (7).

En cada campo, se presentará tarde o temprano el tema de si un cuerpo específico de conocimientos constituye una ciencia o un arte y los que participan en la administración pública han caído a menudo en esta especie de juego. Aparentemente en todo hay algo de ciencia y arte. La ciencia es el cuerpo particular de conocimientos descrito por reglas y declaraciones generales y respaldado por varios grados de prueba y verificación. El arte es la aplicación de esos conocimientos a una situación determinada. Con la experiencia, tal aplicación deviene un talento especial, algo así como un sexto sentido o una peculiarisima habilidad. El médico posee un cuerpo de conocimientos clasificados, pero cada caso tiene rasgos especiales y si él aplica con habilidad esos conocimientos a la enfermedad de que trate, su ciencia deviene arte. Paralelamente, el abogado tiene un método definido y una técnica familiar pero cada caso concreto difiere de los otros y la manera de manejarlo involucra un arte. en el campo de la administración, la distinción entre ciencia y arte de la disciplina ha sido recalcada por Harlow S. Person en su ensayo intitulado "El genio de Frederick W. Taylor", en el cual el autor observa:...."así es en cada situación en que la ciencia viene en ayuda de las soluciones en situaciones compuestas de elementos variables. Podría haber una técnica transferible en los procedimientos pero no una solución transferible(8)

(7) Comité sobre el Congreso, de la American Political Science Administration. The reorganization of Congress. Robert Heller, Strengthening of Congress. W. F. Willoughby, Principles of Judiciary Administration.

(8) Incluido originalmente en la revista de la Society for the Advancement of Management "Advanced Management" X (Enero-Marzo, 1945); se encuentra tambien en un libro de lecturas edición de C. Seckler-Hudson "Processes of Organization and Management" (Washington, D. C. 1948) p. 143.

Si esta relación realista entre el conocimiento y su aplicación a los casos particulares se tiene en cuenta en el presente estudio, quizas evitemos algo de ese autoritarismo que caracteriza las discusiones sobre administración gubernamental (9).

Administración Científica y Relaciones Humanas.-

Aunque sólo recientemente la administración ha llegado a ser un tema de estudios intensivos, su historia es larga. Se remonta a los más tempranos testimonios de las comunidades, naciones-estados, ejércitos, iglesias y aventuras comerciales. Resulta conveniente delinear las tendencias generales de su desarrollo, pero esa tarea no será abordada ahora. El tema está ejemplarmente sintetizado en el libro de lecturas, por Alberto Lepawsky: "Administration: the Art and Science of Organization and Management", correspondiente a la sección intitulada "History of Administration", asi como en las llamadas "American Administration" y "Comparative Administration", las cuales merecen un atento estudio.

Los dos cuerpos de conocimiento, muy próximos a la ciencia política, que han ejercido mas influencia en la administración pública son la dirección científica y las relaciones humanas. Hasta la primera parte de este siglo cuando se originó la administración cientifica-o movimiento de eficiencia como tambien es llamada- tanto las instituciones públicas como las privadas venían siendo manejadas sobre la base de la tradición mas que sobre los esfuerzos racionales para encontrar el mejor procedimiento. Fruto al principio del esfuerzo casi exclusivo de los ingenieros, la administración científica fué encabezada por Frederick W. Taylor. Otras personas que hicieron aportes importantes a ella fueron Carl G. Barth, Henry L. Gantt, Harrignton Emerson, Frank B. Gilbreth (el personaje del libro y pelicula titulados "Mas Baratos por Docena", y, en años mas recientes, Harlow S. Person. Louis D. Brandeis, difunto magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos, quien ejerció poderosa influencia en este terreno, considerado por los extranjeros tan tipicamente yanqui como los frijoles cocidos, el pan moreno o los huevos con jamón. La historia de esta ciencia fué descrita con gran interés en el ensayo de Person titulado "El genio de Frederick W. Taylor".

Gran parte de las proezas industriales de Norteamerica están directamente conectadas a la Administración cientifica que es hoy uno de los principales artículos que se exportan bajo los dictados de la ayuda extranjera o del Punto Cuarto. Del campo de la dirección científica vienen los principios fundamentales que desarrollaron la administración pública. En verdad, la direccion científica yace en el fondo de todas las formas de administración, tanto en el gobierno como en los negocios.

---

(9).- Fué el deseo de combatir esta actitud autoritaria lo que condujo a Charles S. Hyneman a escribir un ensayo intitulado "Administrative Reorganization: An Adventure into Science and Theology", Journal of Politics, I (Febrero, 1939) 62-75; y a Dwight Waldo a escribir su libro igualmente desvastador: "The Administrative State" (Nueva York, 1948), el cual es comentado por Arthur W. Macmahon en "Public Administration Review, VIII (Verano, 1948) 203-211.

Los métodos de la dirección o gerencia son los mismos del método científico en general: recoger los hechos, emitir una hipótesis y confirmarla o modificarla a la luz de las pruebas y verificaciones. Como lo apuntó Frederick W. Taylor, los elementos de la administracion científica son tres: estudiar cada fase de un proceso particular, seleccionar y entrenar a los empleados por el mejor método cientifico y desarrollar una cooperación íntima, amistosa, entre la dirección y los hombres que la sirven. Aunque hoy esto suena a práctica ya establecida, en 1900 era revolucionario. Una clasificación mas reciente, debida a Ralph C. Davis (10) incluye estos elementos: recopilar los hechos, desarrollar los principios de la dirección y relaciones, establecer prácticas de rendimiento, procedimientos para lograr la máxima economía y eficiencia y determinar un procedimiento definido para cada fase de un proceso. Aunque la administracion científica sustituye las reglas del trabajo aventurado y fortalece, al contrario, los procedimientos técnicos, coloca en un alto sitial el acomplamiento y la cooperación. Así, este movimiento ha sido un precursor del énfasis que ahora se pone en las relaciones humanas dentro de la dirección ejecutiva. (11)

Y, en qué consiste el énfasis en las relaciones humanas dentro de la dirección ejecutiva? Como fué brevemente descrito por Morton Grodzing, las relaciones humanas constituyen una nueva y formativa ciencia, forjada por las disciplinas de la psicología, psicología social, sociología y antropología social. Primariamente, ella se interesa en los problemas humanos dentro de las grandes organizaciones, tanto públicas como privadas. Los nombres más prominentes, conectados con el aspecto directivo del movimiento son los de Mary Parker Follett y Elton Mayo y los del grupo que los rodeó en la Escuela de Comercio de la Universidad de Harvard. Este nuevo método busca aportar un elemento humano equilibrante al dominante interes del grupo de Taylor en la ingeniería y en la organizacion formal. Grodzins explica: "esta ciencia conduce al punto de vista de que los factores humanos interpersonales o informales engendran consecuencias vitales en el campo administrativo. Y busca relacionar estos factores con la estructura administrativa. No destruye o reemplaza, desde luego, la tradicional practica administrativa. Agrega, sólo, importantes y nuevas dimensiones a esa practica". (13). Aqui se subraya la utilidad de conjugar los dos métodos. Aunque algunos estudiantes, en el campo de la dirección ejecutiva, se inclinan a descartar lo viejo y adherir solo a lo nuevo, parece a otros que el cambio gradual del énfasis produciría mejores resultados.

---

(10) Ralph C. Davis-Industrial Organization and Management (Nueva York, 1940)
(11) Ver "Origins of the American Efficiency Movement" en el libro de Albert Lepaswky "Administration: The Art and the Science of Organization and Management". (Nueva York, 1949) pp. 114-126.
(12) Morton Grodzins, "Public Administration and the Science of Humans Relations". Public Administration Review, XI, No.2 (Primavera, 1951) 88-162.
(13) Ibid, p.94.

LA PRUEBA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.-

Las razones por las cuales se buscan la precisión y otras ventajas de las ciencias exactas en el campo de la administración pública, se notan facilmente. La sociedad actual esta caracterizada por amplias instituciones que deben ser habilmente dirigidas para que la sociedad misma no degenere en una desesperada confusión. En las mas amplias y complejas instituciones, lo esencial a ellas es entender los secretos de la conducta tanto humana como institucional. Las mas grandes instituciones llegan a ser las mas aptas para competir entre sí por el poder y las posiciones dentro de la sociedad, como lo demuestran los conflictos entre los negocios y el gobierno o entre los trabajadores y patronos organizados. Por endo, el conocimiento de porqué las instituciones merman o crecen en influencia, expanden o contraen en tamaño y retienen o pierden la confianza pública es tan útil al ciudadano como vital a aquellos que tienen la responsabilidad de dirigir tales instituciones. En estos problemas de poder e influencia, de éxito o declinación institucional, la administración es un factor central y algunas veces el resorte de su supervivencia.

En el proceso de llegar a ser sistemático, cualquier tema puede alcanzar mas certeza que la que es dable alcanzar por investigación empírica y la cuidadosa verificación de las hipótesis. Siendo relativamente nueva, la administración pública no es una excepción. De alli el frecuente cargo de autoritarismo y dogma. Las concepciones incompletas o ultra-simplificadas resultan de deducciones o conclusiones que no son plenamente solventes. Admitiéndose esto, no obstante debe reconocerse que el objetivo perseguido-un conocimiento completo y sistemático acerca del funcionamiento institucional y de la administración- es, al menos, tan merecedor de un esfuerzo de erudición y ofrece al espiritu un reto tan excitante como el concerniente a la naturaleza del átomo o la eficiencia relativa de las distintas máquinas que consumen combustibles. En realidad, un fracaso en el descubrimiento de los secretos de la conducta humana sería indudablemente mas nocivo a la sociedad, ahora y en el futuro, que un descalabro en la solución de los misterios de la naturaleza física.

Revisando el estudio de la administración pública en los Estados Unidos durante los pasados treinta años, encontramos ciertas señales admonitivas. La principal entre ellas es el peligro de suponer que algun aspecto particular de la administración pública constituye una panacea para la casi totalidad de los males del gobierno. Hubo periodos, claramente demarcados, en los cuales esas presunciones parciales y fallidas fueron ampliamente admitidas. En la última parte del siglo pasado, por ejemplo, el énfasis fué en la reforma del servicio civil, en el Derecho Administrativo o en el control judicial de la acción administrativa. Esas ideas fueron seguidas por el criterio de que las nuevas funciones gubernamentales, especialmente las conectadas con la regulación economica que las legislaturas pretendieron ejecutar por si mismas, debería ser transferida a comisiones reguladoras independientes para mantener aislada dicha materia de la política y obviar asi los riesgos de corrupción. El resultado trajo una rápida expansión de tales comisiones y creó la confusión que todavía caracteriza la administración, especialmente en sus niveles estadales.

Un poco más tarde, la atención pública se transfirió hacia la reforma municipal y hacia el corrompido gobierno de los politiqueros - la ciencia política comenzó a ser "práctica" y reformista. Entonces, como fruto de los trabajos de W. F. Willoughby y de las tareas de la Comisión Presidencial sobre Eficiencia y Economía en el gobierno federal, designada por el Presidente Taft en 1911, el presupuesto fúe considerado como una panacea. En la década de 1930,

con la publicación de la obra intitulada "Better Government Personnel" (14) y los estudios comprobatorios de la "Commission of Inquiry on Public Service Personnel", se alimentaron elevadas esperanzas en que la solución del problema del personal, dentro de un sistema de reclutamiento y permanencia en la carrera administrativa estrictamente basado en los méritos, acarrearía la solución casi automática de los restantes problemas. Mas tarde, en 1937, con la creación del Comité Presidencial de Dirección Administrativa (el llamado comité Brownlow) y la creación de comisiones similares en los Estados y despues, con el establecimiento de la Comisión de Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (comisión Hoover) en 1948, la atencion se enfocó hacia el andamiaje estructural del gobierno y la racionalización de sus funciones. Finalmente, en los ultimos años, principalmente a causa de la influencia de Elton Mayo, y de psicólogos, antrópologos y otros cientificos, ha comenzado un nuevo período en el cual el tema dominante son las relaciones humanas en el tinglado institucional.

Aunque este rápido bosquejo puede crear la impresión de que cada énfasis invalidaba el anterior, en realidad todos ellos persisten, pero mantenidos en compartimentos separados y con variados grados de influencia. Es posible que la administración pública sea ahora una ciencia madura que finalmente integrará estas diversas perspectivas y énfasis dentro de una sintesis útil. Si ello ocurre, hay otro reto: un tratamiento equilibrado, basado en concepciones completas y no parciales sería plenamente necesario. Si todo lo que se ha aprendido acerca del servicio civil, el presupuesto y los llamados aspectos formales de la administración resulta descartado en beneficio de recientes concepciones psicológicas, habría poco progreso hacia cualquier clase de síntesis.

Afortunadamente ha habido recientes y señaladas discusiones de las tendencias en la administración pública en las que han intervenido John M. Gaus, George A. Graham, Robert A. Dahel y Wallace S. Sayre, cuyas opiniones escritas conducen al corazón del tema. Entre los primeros escritores, Woodrow Wilson, previó la importancia que la administración llegaría a asumir y la trató en "The Study of Administration", ensayo que todo estudiante debiera leer.

Finalmente cabe preguntar, cómo se adquieren los conocimientos sobre la administración pública, bien por parte de un ciudadano que desea llegar a ser mas efectivo o por el administrador y empleados de unadependencia gubernamental? En general, hay dos medios: por estudio y aplicación en la universidad y por tanteos y errores en un empleo. Ambos métodos son necesarios, cada uno tiene méritos distintivos y complementarios. El segundo es ampliamente defendido por los llamados administradores prácticos que sólo aprenden a administrar por administrar y que no conciben sustitutos o abreviaciones en sus metodos. Pero este punto de vista es mucho menos corriente hoy dia porque, aunque la minucia y las técnicas de administración pueden ser aprendidas siempre en un empleo, es mejor captar los aspectos mas amplios de la materia, tales como lo que constituye la mas deseable política pública, lo que entrañan los principales valores, lo que serían las relaciones de poder entre las instituciones y los grupos, lo que involucran las fuerzas que operan dentro de los establecimientos institucionales, como difiere la organización formal de las relaciones informales, como prepararse a si mismo en la atmósfera del gobierno con vistas a ejercer una influencia personal y, finalmente, lo que debe conocerse acerca de los campos especializados de la administración, tales como ingeniería, conta-

(14) Commission of Inquiry on Public Service Personnel, "Better Government Personnel" (Nueva York, 1935)

bilidad y otros semejantes. Estos conocimientos se adquieren mejor en la universidad singularmente en el caso de las personas que comienzan en los rangos inferiores y que pueden llegar, con el tiempo, a escalar la jefatura administrativa, la cual plantea problemas políticos o incluye condiciones de discreción cuando llega la oportunidad de asumir responsabilidades.

La mayoría de los administradores son especialistas entrenados en ramas sustantivas tales como agrónomos, ingenieros, médicos, economistas, maestros de escuela y otros semejantes. Pero la experiencia demuestra, terminantemente, que el conocimiento de lo "que" debe hacerse no es suficiente, el "cómo" es tambien esencial. Como en cualquier otro campo, debe adquirirse la capacidad de dirección, que no emerge, por arte de magia, cuando se la necesita. Consecuentemente, un papel primario para la disciplina de la administración pública en la universidad es el proveer futuros especialistas, superar otros departamentos académicos, con el conocimiento d las instituciones, motivaciones y relaciones humanas que serán necesarios en un establecimiento administrativo y especialmente en el gobierno donde los distintos factores frustan al no iniciado.

RESUMEN

La administración pública es una rama de la administración general y se relaciona, tambien, con la Política. Esta abocada, señaladamente, a futuros desarrollos, conectandose con la política, los poderes, los problemas, la organización y las técnicas de dirección por los cuales se ejecutan los lineamientos de política y sus programas. La disciplina es al mismo tiempo un conjunto de escritos y un cuerpo de prácticas que han conducido a un amplio margen de conocimientos y dado a luz a una extensa bibliografía. Los componentes de la administración Pública conciernen al "que" y al "como" del gobierno porque ella es, al mismo tiempo, política y técnica, una filosofía y una ciencia. Puesto que la administración es un método o una tentativa en la solución de toda clase de problemas, se aplica a todas las instituciones y a todas las ramas del gobierno. La dirección científica y el nuevo movimiento hacia el estudio de las relaciones humanas son ahora factores esenciales en la administración. El reto a que debe responder actualmente es la ampliación del conocimiento del campo en que opera y la integración de todos sus componentes, tomando lo mejor de cada énfasis precedente para formar una nueva síntesis y una sana filosofía de la administración.

puede incidir en la estructura de la economía, para demostrar cómo el gobierno contribuye a la producción, distribución y consumo. Desde otro punto de vista, la atención recaería sobre los problemas sociales y destacarían entonces el mejoramiento de los barrios populares y la delincuencia juvenil. Las especializaciones involucradas en la obra del gobierno son susceptibles tambien de constituir un criterio de clasificación para demostrar que el gobierno necesita médicos, abogados, comerciantes, jefes, etc. Otra posiblidad seria la de invocar los modelos de la organización administrativa sobre la presunción de que ellos reflejan los principales progrmas de acción del gobierno. Los metodos administrativos, darian margen a otra clasificación para acreditar cómo el hallzgo de los hechos, la planificación y la acción se encuentran en todos los programas. Finalmente podrían aceptarse todos estos criterios y, combinándolos, concentrar la atención sobre la contribución del gobierno a la politica económica, que es el papel que todas las instituciones juegan en la promoción de una vida social estable para toda la comunidad. Para los fines del presente estudio, este último, parece aportar el mejor perfil de lo que hace el gobierno.

El cuádruple objetivo del gobierno es suministrar protección, ayuda, reglamentación y servicio directo (1), estas son las pricipales contribuciones del gobierno a la política económica y al bienestar público. Los programas administrativos del Gobierno encuadran en las cuatro categorías siguientes:

I.- Proteccion.-

Externa:

Relaciones exteriores
Defensa Nacional
Coadyuvando con estas dos está la movilización en tiempo de guerra, la defensa civil, el gobierno de los territorios ocupados y el control de los extranjeros y de la propiedad extranjera.

Interna:

Incendios
Policia
Trafico
Salud
Dependencia
Las funciones incidentales incluyen, entre otras, la protección contra fenomenos meteorológicos, desórdenes internos, varias formas de pestes agrícolas, protección contra los azares que afecten a los habitan-

---

(1) Marshall E. Dimock, Modern Politics and Administration. (Nueva York, 1937) Capitulo II. Y tambien Marshall E. Dimock y Gladys Ogden Dimock, American Government in action (Nueva York, ed. rev. 1951), capitulo I.

tos urbanos tales como incendios y tumultos; y las leyes contra los alimentos y drogas adulteradas.

II. Ayuda.-

Externa.

À los nacionales de los Estados Unidos en otros países.
À los paises amigos o aliados.
À las organizaciones mundiales tales como las Naciones Unidas.

Interna:

À la economía en general a traves del control de la moneda, administración de Justicia y otras semejantes.
Trabajo
Agricultura
Transporte mediante subsidios
Industria y comercio
Las profesiones liberales
Autores e inventores, mediante patentes
Mujeres y niños
Los economicamente débiles
Los inhabilitados fisicamente
Esta categoría incluye cualquier acción que el gobierno emprenda para ayudar a individuos y grupos en la búsqueda de la subsistencia y puede por consiguiente ser muy amplia.

III. Reglamentacion.-

Externa:

Inmigración
Comercio
Moneda
Control de las enfermedades
Contrabando.

Interna:

Servicios públicos
Bolsas de valores y mercados de mercancías
Seguridad industrial
Admisión a profesionales y ética profesional
Nonalizacion de establecimientos públicos
Salud Pública
Trabajo organizado
Alimentos y drogas puras
Combinaciones industriales
Etica Social

dicho acerca del conocimiento de la administración, que es general, siendo muy particulares sus aplicaciones.

Un factor que influye en cada administrador vinculado al público es la at- mósfera cultural. Lo que podemos llamar el principio de compatibilidad cultu- ral, ha sido bien expresado por Alexander Leighton en su libro The Governing of Men. "Un cuerpo administrativo, dice Leighton, es siempre parte de los modelos de liderazgo y autoridad en la organización social de la comunidad en que él opera" (2). Así, la organización administrativa no es un cuerpo segregado del resto de la comunidad o superpuesto sobre ella. Si quieren asegurarse los me- jores resultados, la administración debe reflejar las diferencias culturales, de modo que los fines y los medios puedan conjugarse. Hay una considerable dife- rencia, por ejemplo, entre un servicio forestal, establecido en una oficina re- gional de Nuevo México y en una oficina similar de Filadelfia o una tercera o- ficina en Alaska, aunque las tres administren los recuersos forestales de la na- ción. La oficina de Filadelfia tendrá mas afinidad con la oficina regional del Departamento de Comercio allí establecida o con un departamento del gobierno es- tadal en Harrisburg, que con la oficina forestal de Juneau o Albuquerque. I- gualmente, la oficina central del Bureau of Employment Security (oficina de empleos) en el Departamento del Trabajo, localizada en un edificio de marmol de la avenida Constitución en Washington, tiene una atmosfera cultural diferente de una oficina estadal de empleos, establecida en un local donde funcionó alguna tienda en la calle principal de Tallahassee, Florida. La clientela de las ofi- cinas de empleo difiere marcadamente entre el Fish and Wildlife Service del De- partamento del Interior y una comisión estadal de servicios públicos o un con- sejo local de educación. La localización geográfica, el nivel del gobierno y la clientela son factores que influencian la atmósfera cultural de los progra- mas gubernativos.

Cómo influencian estas consideraciones a los métodos administrativos usados en diferentes tipos de programas? La conexión es estrecha. Por ejemplo, cuánta coerción será tolerada por la comunidad en la ejecución de los programes del go- bierno? Dónde los sentimientos de la comunidad consienten el uso de la fuerza, el empleo de la compulsión será fácil, pero donde no se tolera la coerción, serán mas fecundos los métodos de persuasión. Las mismas consideraciones son válidas en cuanto a la oficiosidad. Donde los sentimientos de retraimiento y superio- ridad son rechazados en general, será inadecuado que los ostenten los funcionarios del gobierno. Así, cuando el Soil Conservation Service, desarrolló un programa en Vermont, no se intentó reclutar a los hacendados locales. Al contrario, cuan- do los investigadores y peritos en suelos salieron a levantar el mapa del distri- to y un hacendado, por simple curiosidad, les preguntaba acerca de sus labores, la conversacion que se empeñaba conducía a éste último a juntarse a aquellos bajo un arreglo formal y cooperativo. En otra zona del país o en un programa distinto, un reclutamoitno obligatorio hubiera sido mas efectivo.

Ciertos procedimientos son básicos en administración-tales como investigación, inspección, permisos, audiencias, análisis estadístico, policia, persuasión y conciliación, para no mencionar sino algunos. Pero cada programa requiere una

---

(2) Alexander Leighton, The Governing of Men (Princeton,NJ., 1946). p. 343.

conbinacion particular de estos elemntos-aún programas del mismo caracter-
porque los métodos son siempre influidos por la regla de la compatibilidad
social que ha hemos mencionado.

Ademas de las diferencias debidas al medio social que influye al adminis-
trador en sus conecciones con el público, hay diferencias inherentes a las
cuatro categorias de proteccioón, ayuda, reglamentación y servicio directo.
La protección puede entrañar el uso de la violencia como en la guerra o pue-
de operar a traves del mecanismo de ejecución de las leyes (policia y cortes)
y entraña entonces un uso menor de la fuerza o simplemente la amenaza de la
fuerza. La ayuda, al contrario, no requiere el uso de la fuerza física sino
que depende de la persuasión, influencia o necesidad. La reglamentación es
como la protección, puesto que ella descansa en gran medida sobre el poder y
la autoridad mas que sobre la persuasión. Se asemeja a los procedimientos
judiciales porque entraña una cuestión, una busqueda de hechos, el estable-
cimiento de normas y una decisión que se toma para la aplicación de métodos
coercitivos de ejecución. Finalmente, la provisión directa de servicios se
parece a la operación de una empresa privada porque depende del análisis de
mercados y precios y del esfuerzo hecho para atraer al público hacia el servi-
cio que se ofrece.

Ejecución de las leyes y administración.-

En un sentido amplio y general, cada programa de administración pública pue-
de ser considerado como un medio particular de ejecución legal porque en un
gobierno representativo, tales programas derivan de leyes debidamente encuadra-
das en los textos jurídicos. Por consiguiente, los administradores deben fami-
liarizarse con los conceptos básicos de la Ley y especialmente del Derecho Admi-
nistrativo el cual atañe a las facultades y organización del gobierno y a las
relaciones entre éste último y los ciudadanos. En las Escuelas de Leyes de los
Estados Unidos el Derecho Administrativo ha llegado a ser una asignatura clave
en el curriculum sencillamente por la proporción de ejecución legal ímplicita en
las actividades de los funcionarios y dependencias oficiales. Esto es especial-
mente cierto en el caso de las dependencias normativas que se relacionan con a-
suntos de política y propiedad dentro de la gama de las cuestiones públicas: la
Interstate Commerce Commission, con el transporte; la Federal Comunications
Commission, con la radio; el teléfono, el telégrafo y la televisión; la Secu-
rities and Exchange Commission, con los mercados de valores e inversiones; las
comisiones de servicios públicos de los Estados con la energía eléctrica y otras
formas de monopolio legal (4). Hace cerca de treinta años, Roscoe Pound, deca-
no de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard, planteó que el Derecho
Común (Common Law) restringía constantemente su base pues cada día, nuevas ma-
terias eran transferidas a la jurisdicción administrativa.

Aún en el campo de la ejecución legal, tan estrechamente definida, la admi-
nistración juega un alto papel auxiliar. Thurman Arnold observó una vez que en
sentido estricto, la ejecución legal consiste en las medidas tomadas por los fun-

---

(4) Ver Roberto E. Cushman "The Independent Regulatory Commissions" (Nueva York,
1941) ó E. Blythe Stason, "The Law of Administrative Tribunals (Chicago, ed.
rev. 1947).

cionarios de ejecución cuando ellos preparan la acción judicial o aplican las decisiones judiciales. Una segunda parte de la definición incluye las medidas tendientes a prevenir o restringir las violaciones de la ley. Pero aún en este sentido circunscrito, la ejecución legal de las decisiones judiciales es un asunto complicado que incluye muchos trámites y la cooperación de varias dependencias. Los dos cuerpos de leyes principales son el civil y el penal. Cabe tambien distinguir entre Derecho Público y Derecho Privado. El primero encierra principalmente al Derecho Constitucional y al Derecho Administrativo. En muchos puntos de los procesos de ejecución legal se requiere la colaboración estrecha de las ramas ejecutiva y judicial del Poder Público. En un caso de Derecho Penal, por ejemplo, los pasos inicial y final atañen a la acción administrativa más bien que a la judicial e intervienen la policía, el departamento de justicia y las autoridades de libertad bajo palabra, además de las cortes. En un típico procedimiento penal, los pasos que se dan son: la búsqueda del acusado (administrativo) su aprensión e identificación (administrativo), la preparación del caso para el proceso público (administrativo), proseguir el caso en las cortes (administrativo), el juicio (judicial), la sentencia (judicial) y ejecución de la sentencia (judicial o administrativo).

Así, la administración está íntimamente ligado con los procesos de la rama judicial y con los de la legislativa. De hecho, los administradores modernos son frecuentemente requeridos para decidir entre derechos e intereses rivales y necesitan lo que se ha llamado temperamento judicial, tanto o más que el de sus colegas que actúan en las cortes de Derecho. Reconociendo este hecho, el Congreso votó en 1946 la "Administrative Procedure Act" que obliga a determinadas dependencias administrativas que cumplen funciones cuasi-judiciales a obrar de acuerdo con los cánones judiciales. Esta importante materia será desarrollada en un capítulo posterior vinculado a los trámites administrativos (5).

Un Enfasis Evolutivo en el Gobierno.-

Hubo un tiempo, hace menos de cincuenta años, cuando el trabajo del gobierno federal consistía principalmente en realizar investigaciones y en otorgar ayuda no caritativa. En el período intermedio este énfasis ha evolucionado tanto que hoy ese trabajo incluye tambien reglamentación y control, asi como proporcionar servicios directos. (6) No quiere esto decir que la investigación no sea ahora importante. En efecto, la proporción de investigación como un objetivo en programas particulares se ha incrementado enormemente. Además, la investigación es uno de los elementos más comunes en los trámites administrativos. Cualquier organismo administrativo podría lograr su cometido sin ella, pero disfrazándola con los términos de "inteligencia", "información", "economía" u otro cualquiera de la misma índole.

---

(5).-Capítulo XVII. Para información preliminar, consúltese "Judicialization of the Administrative Process" de Vincent M. Barnett Jr. en Public Administrative Review. VIII. (Primavera 1948) 126-134.-

(6).-Leonard D. White "Trends in Public Administration" (Nueva York, 1933): y Paul H. Appleby, "Big Democracy", (Nueva York, 1945).

Cualquiera que sea el término usado y cualquiera que sea el propósito que se persiga, la investigación de naturaleza concreta es esencial en el gobierno. Los datos deben reunirse, organizarse, verificarse, interpretarse y distribuirse para consumo interno y tambien para su uso por el público. La variedad de técnicas requeridas incluye la investigación en las bibliotecas, la observación personal, en análisis estadístico, la encuesta, la correspondencia, la inspección, los métodos de laboratorio-en síntesis, cada método corriente en las universidades y en la industria hoy dia. La Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos periodicamente efectúa exámenes especiales destinado a reclutar hombres y mujeres jóvenes con habilidad para dirigir y llevar a cabo las varias clases de investigación que requiere el gobierno federal.

En 1947, el gobierno federal condujo o financió más de la mitad de toda la investigación científica de los Estados Unidos a un costo de 600 millones de dólares (7). Como resultado de esta actividad, el gobierno financia y estimula la investigación por otras instituciones, además de desarrollar las suyas propias. En el mismo año, por ejemplo, 30,000 científicos del gobierno usaron, en establecimientos federales, facilidades y equipos valorados en dos mil millones de dólares, mientras que por conducto de contratos y otros dispositivos fiscales, el gobierno financió más de 400 millones en investigaciones efectuadas por corporaciones y universidades. Durante el período de la guerra, 1940-1945, los gastos federales para investigación se elevaron de 345 millones, a más de 800 y, para 1952, la cifra excedió los dos mil millones, de los cuales 400 fueron para la construcción de nuevas facilidades.

Para apreciar la significación de una tendencia que parece estar bien avanzada, es necesario sólo notar que en 1937, el gobierno federal gastó en investigación 125 millones de dólares, de los cuales 50 vinieron de fondos de emergencia (8). Sólo una pequeña porción fué expresamente destinada por los organos legislativo o ejecutivo a materias que pudieran definirse como de investigación administrativa. El grueso de los fondos fueron a las ciencias naturales y su aplicación, como ocurre en el presente. En 1952, por ejemplo, los fondos de investigación gastados por la Atomic Energy Commission y por las fuciones de carácter militar, representaron más del 86% de los dos mil millones erogados en la materia por el gobierno federal. No obstante, en el pasado, la investigación sobre ciencias sociales y la compilación de estadísticas significaron un 25% de todos los gastos de los fondos regulares de investigación y la casi totalidad de los gastos procedentes de fondos de emergencia, hechos que parecen indicar un reconocimiento tardío de la importancia de la investigación en las ciencias sociales. Parece razonable suponer que la investigación en las relaciones humanas y en las áreas de las mayores operaciones podría mejorar la administración gubernamental en todos sus estadios.

La investigación en el gobierno se manifiesta en sus variedades pura y aplicada. El estudio de las enfermedades de las plantas o del cáncer conduce a descubrimientos intensivos y frecuentemente avanzados de los procesos biológicos, mientras un estudio de la relación entre el precio de las mercancías y las ratas

---

(7) John R. Steelman, "Administration for Research" Vol. III on Science and Public Policy, del Consejo Presidencial de Investigacion Cientifica. Washington D.C. 1947, p.1.-

(8) National Resources Committee. "Research-A National Resource". Washington D.C. 1938.p.8.-

de producción, que depende del desarrollo de técnicas elaboradas, conduce a generalizaciones económicas bastante alejadas de las aplicaciones prácticas. La recopilación de datos es una fase de la investigación y es frecuentemente una operación de rutina que requiere un mínimun de preparación técnica de parte de los recopiladores. Los catalogadores empleados por el Buró de Censos, por ejemplo, dificilmente podrían ser calificados como trabajadores entronados en investigación. Pero sus tareas, como las de otras recopiladores de datos, son indispensables para el éxito en las computaciones de los expertos estadísticos.

Aunque el volúmen e importancia de la investigación se ha incrementado en los años recientes, el énfasis sobre la programación positiva ha crecido aún más. En ninguna parte está la transición del énfasis mejor ilustrada que en el trabajo del Departamento Federal de Agricultura, el cual antes de la Segunda Guerra Mundial, superó a todas las dependencias federales, siendo la principal institución de investigaciones en Washington, destinando un tercio de todos sus gastos a ese propósito. En esa época, seguían los establecimientos militares, pero desde entonces, desde luego principalmente por causa de la guerra, esta escala ha sido revertida. Sin embargo, en el Departamento de Agricultura, el énfasis del trabajo ha cambiado de tal manera que, en 1952, ha asumido responsabilidades en las cuatro categorias enumeradas a comienzos de este capítulo. Paul Appleby en "Big Democracy", dedica un capítulo a esta reveladora historia, concluvendo con la pregunta: Podrán meros seres humanos manejar una cosa tan grande? Debe ser un hecho alentador, responde él a su propia duda, que "sin cualquier ayuda especial, sin comprensión pública popular o aún limitada del presente tamaño de la tarea, los burócratas han cumplido una labor de las más impresionantes" (9).

La investigación en el gobierno se ha emprendido, en lo que concierne a su prominencia, en programas de ayuda financiera (considerados los millones de dólares gastados en trabajos de ayuda durante la década de 1930), preparación industrial y militar para la guerra y la defensa y regimentación de la economía. La "comisión reguladora" es claramente un nuevo descubrimeinto administrativo. Aunque algunos gobiernos estadales habían empezado a experimentar con ella despues de la Guerra Civil, no fué empleada por el gobierno federal hasta la creación en 1887 de la Interstate Commerce Commission. Cada gobierno estadal y algunos gobiernos municipales ahora tiene comisiones reguladoras. En el gobierno federal hay nueve, que cubren un vasto segmento de las actividades nacionales con un costo anual, en 1948 de 57 millones de dólares aproximadamente.

La comisión reguladora es un descubrimiento administrativo esencial pero plantea algunos de los más dificiles problemas confrontados por los administradores públicos. Aún más importante, sin embargo, es que las comisiones regulan ahora a las empresas privadas en esferas tales como el trabajo, el transporte por ferrocarril, camión, barco y avión, el crédito, la banca, los valores fuera y dentro de las bolsas respectivas, las prácticas de comercio, las comunicaciones

---

(9) Appleby. ob. cit. p. 26. Véase tambien John Gaus y Leon Walcott "Public Administration and the United States Department of Agriculture" (Chicago, 1941)

incluyendo radio, televisión, telégrafo y teléfono, y el desarrollo, venta y distribución de la energía eléctrica, conjuntamente con la financiación de estas y otras empresas.

La provisión directa de servicios para uso del público es otra función que se ha expandido grandemente en los años recientes y en todos los niveles del gobierno. El método habitual es la corporación gubernativa y en este campo es donde las empresas públicas y privadas tienen más rasgos en común, en lo que concierne a los procedimientos. En 1948 habían unas cien empresas pertenecientes al gobierno federal o en las cuales este estaba interesado financieramente. Estos intereses estaban comprometidos directa o indirectamente en préstamos monetarios: préstamos de garantía y depósitos; seguros de vida; producción, distribución y venta de energía eléctrica y fertilizantes; operación de ferrocarriles y barcos; compra y venta de productos agrícolas; y fundición y venta de metales.

En 1949, la comisión Hoover informó que las inversiones directas del gobierno federal en estas empresas excedían los veinte mil millones dólares, con compromisos adicionales autorizados por valor de 14 mil millones. Además, el gobierno garantizaba directa o indirectamente algo así como 90 mil millones en depósitos e hipotecas y había otorgado seguros de vida por valor de 40 mil millones.

Para aportar una ilustración precisa, expondremos el caso de la Reconstruction Finance Corporation, creada por la administración Hoover en 1932 para ayuda a aliviar los efectos de la depresión y que desde entonces ha sido utilizada en propósitos tan diferentes que literalmente cubre toda la estructura de la economía nacional. Durante la segunda guerra mundial, por ejemplo, la RFC, estableció media docena de corporaciones subsidiarias, una de las cuales, la Defense Plant Corporation construyó instalaciones por valor de 7800 millones de dólares. Los esfuerzos de poderosos intereses para suprimir la RFC despues de la guerra fueron inutiles. Más tarde, en 1951, el Congreso descubrió ciertos detalles personales poco gratos en la RFC, pero esto concierne a los métodos de algunos individuos y no al trabajo de toda la corporación en si misma. (10)

El Punto de Vista Vocacional:

Aunque es imposible escapar de la atolondrada variedad y magnitud de los programas de acción del gobierno, su radio se reduce algo en complejidad cuando se mira desde el ángulo del hombre o mujer con una vocación y no desde el ángulo del ciudadano, como ha sido el caso hasta ahora en el presente capítulo.

Trabajo, agricultura, industria y profesiones liberales, con todas ellas se conecta la administración pública. Más gentes ingresan en la administración pú-

(10).- La historia del caracter cambiante de los programas administrativos en la RFC está interesantemente expuesta en el "Report on Audit of Reconstruction Finance Corporation and Affiliated Corporations for the fiscal year ended June 30, 1945". Vol. I Sesiones del 80 Congreso. House Document No.36. (Washington, D. C. 1947).-

blica no por deliberado interés en llegar a ser administradores sino por capacitarse en algún tema práctico y en relación con esto decidir el tipo de trabajo más atractivo para ellas. La proporción es de 99 a 1 que la clase de trabajo que las tienta es algo de lo que hace el gobierno. Un egresado de la escuela secundaria, sigue la carrera médica y pasará a los trabajos de salud pública y eventualmente a la administración. Si estudia Derecho buscará un empleo en la Interstate Commerce Commission, para ser despues miembro de comisión ferrocarrilera de California. Una mujer graduada buscará un internado en Washington, comenzará a trabajar en el Buró de Estadisticas del Trabajo y al tiempo llegará a ser administradora de un programa de salario mínimo en Nueva York. Hay cientos de combinaciones como éstas.

Además de los programas gubernamentales que deben ejecutarse por personas que reunan condiciones de especial competencia en la materia de que se trate, hay las tareas de lo que puede llamarse administración de "Staff". Un egresado del colegio puede decidir que su interés se finca en cosas tales como organización, personal, presupuesto, relaciones públicas, estadísticas, investigación y otras semejantes. El no tendrá especial pasión por el área de la economía en que trabaja, la labor de "staff" le atraerá intensamente. Puede ser un funcionario del presupuesto en Springfield, Illinois; un ayudante administrativo del Secretario de Estado en Washington o un especialista en relaciones públicas en el equipo del gobernador de Massachusetts. Para su interés, hay un amplio y creciente número de cargos directivos. Sin embargo, es usualmente acertado combinar una especialización en un determinado campo con la preparación en oficios directivos, en lugar de adscribirse a una de ellas, porque la combinación suministra un equilibrio que hace, al funcionario que la logra, más efectivo en su trabajo.

Ahora debemos considerar el ritmo de la administración. El gobierno es tan variado que un empleo administrativo puede ser tan excitante y retador como el departamento de relaciones industriales de una gran corporación, o tan rutinario como la división de archivo de una compañía de seguros de vida. Contrariamente a lo que se dice, la labor en el gobierno no es embotadora. Un egresado de un colegio, por ejemplo, quien hizo investigaciones en sus primeros diez años en la administración pública, para el Temporary National Economic Committee en Washington, encabezó la división del manual administrativo del Immigration and Naturalization Service, llegó a ser ayudante del jefe de una nueva dependencia en tiempos de guerra y, más tarde, jefe de la misma dependencia y, al concluir la guerra, unespecialista en organización en la Oficina del Secretario de Defensa. Otro sujeto, entrenado como abogado, quien trabajó en el estudio de la legislación de paises enemigos antes de la Segunda Guerra Mundial, ayudó a organizar el programa de Prestamos y Arriendos y fué su representante en Paris y, más tarde, administrador delegado en la oficina central de Washington. Estas historias de éxito no constituyen la regla general, pero hay muchas como ellas. Los dos hombres mencionados organizaron y administraron, pero hicieron también política y determinaron la dirección de los programas en que intervinieron. En esa posición, los hombres deben ser diplomáticos pero deben estar dispuestos a remover los obstáculos de su camino cuando sea necesario. A despecho de frustaciones ocasionales, para ellos la administración pública fué tan excitante como pudo haberlo sido cualquiera otra cosa. Para otros, el empleo público es diferente, más no muy diferente de los empleos privados de comparable variedad.

CRECIMIENTO Y CAMBIO EN EL GOBIERNO.-

Los ciudadanos conservadores con frecuencia se quejan de que el gobierno constantemente inicia nuevos programas y que, por rareza, interrumpe los viejos. Se ha dicho que el gobierno tiene la tendencia a expandirse y jamás a contraerse. Los burócratas, segun se oye, son los responsables de esta solapada marcha hacia el socialismo porque, conscientes de sus cargos privilegiadas, empujan al gobierno en la ruta del colectivismo. (11)

Formuladas en manera tan simple, estas expresiones resultan exageradas y hasta inexactas. En efecto, al lado de emergencias tales como la guerra y la depresión, la causa principal que contribuye a crear nuevas actividades gubernamentales es la presión de los grupos de intereses que actúan, a menudo, a traves de líderes influyentes. El factor de fondo son los cambios sociales, porque cuando las tensiones originadas por esos cambios son muy fuertes, debe producirse una acción positiva o represiva por parte del gobierno. La responsabilidad principal de quienes tienen puestos de influencia en el gobierno es comprender que esas tensiones deben neutralizarse por la acción preventiva antes que permitir su crecimiento no controlado. (12). Cuando la acción gubernamental se toma oportunamente, las interferencias no serán tan prolongadas como cuando se deja a los hechos tomar cuerpo. Pero es igualmente cierto que hay una tendencia inherente en todas las instituciones-públicas y privadas-que las lleva al crecimiento, porque el éxito se mide por el tamaño, y los directores de esas instituciones, humanos como son, quieren naturalmente ser exitosos. El gobierno, que es una institución, muestra la misma tendencia, aunque sus funcionarios quizás no sean tan adquisitivos como otros grupos calificados, exaltados a puestos de responsabilidad directiva.

De otro lago, los funcionarios del gobierno ocupan una posición diferente a la de sus colegas en las empresas privadas, en el sentido de que estando aliados a los grupos de presión, son frecuentemente hábiles para determinar dónde y cómo se agregarán las nuevas funciones a la creciente lista de servicios públicos y de regulaciones. Aunque los funcionarios públicos se eduquen en la sensatez y auto-dominio, sería ingenuo creer que ellos van a podar sus propios poderes o rehusar incrementarlos, a menos que haya fuerzas ajenas al Poder Ejecutivo que les impogan esa conducta. Por ende, si se mantiene a las funciones del gobierno bajo una permanente vigilancia, mediante un escrutinio de las nuevas proposiciones y la determinación de suspender las que resulten obsoletas, los resortes del control democrático y especialmente de la responsabilidad legislativa, guardarán su plena vitalidad. (13)

(11) Para comprender este punto de vista, véase "The Road to Serfdom" (Chicago, 1944) por Frederick A. Hayek y "The Road Ahead" por John Flynn. Tambien Bureaucracy" de Ludwig von Mises, (New Haven, Conn., 1944).

(12) El mejor tratado científico acerca de las tensiones en la administración, se encuentra en Leighton, op. cit., pp. 252-367.

(13) En el libro "The Struggle for Existence" de Herbert Simon y otros, hay dos buenos capítulos sobre este tema, Public Administration (Nueva York, 1950). Acerca de los grupos de presion que inician y continúan programas, es ejemplar el trabajo exploratorio de Pendleton Herring, "Public Administration and the Public Interest," (Nueva York, 1936).

Si los grupos de presión y las tensiones sociales causan el crecimiento, quienes engendran la resistencia a los cambios? Simon, Smithburg y Thompson, en su tratado, subrayan cinco factores, incluyendo inercia, costumbres sociales o individuales, intereses creados, deseo de ser racional y repulsa de la insubordinación. (14). Los sociologos lo han dicho desde hace tiempo, y los psicologos sociales lo han confirmado recientemente, que un sistema fuertemente arraigado de creencias y la difusión de la propiedad privada, tienen efectos "conservatizantes" en la sociedad, (15) alivian las tensiones sociales y mantienen al gobierno dentro de un minimum de actividades. Pero hay un peligro en depender de los sistemas de creencias como estabilizadores, porque frecuentemente quienes las profesan son tercos y pueden rehuir el compromiso hasta que sea demasiado tarde para resolver un conflicto. La resultante son los levantamientos repentinos y la consecuente intervención del gobierno en áreas hasta entonces libres y no reguladas.

De estos razonamientos, Leighton ha deducido algunas inferencias importantes para los funcionarios. En primer término, los funcionarios, como cualquier ser humano, tienen sus creencias y "estas pueden o nó facilitar el cumplimiento de los propositos de la administracion." (16)

Asi, un funcionario que considera inferiores a los extranjeros no podría ser designado para el Consejo de Apelaciones sobre Inmigración en el departamento de Justicia, ni un elemento de mentalidad autoritaria podría ser escogido para alcalde de un pequeño pueblo en Nueva Inglaterra donde los procesos democráticos son todavía simples y directos. Además, como planteó Spinoza hace ya tanto tiempo, ni pueden promulgarse leyes ni formularse amenazas que no vayan a cumplirse porque nada mina tanto el prestigio de una administración como las determinaciones que nadie acata, como ocurrió con la prohibición (antialcoholica N. del T) en los años de 1920. Por ende, el funcionario debe, o bien conformarse a los puntos de vista dominantes en la comunidad o ganarse a los disidentes.

Leighton tiene tambien un excelente resúmen de las responsabilidades de los funcionarios en cuanto a las creencias: primero, las creencias son tan importantes en la administración como las declaraciones políticas, los planes, reglamentos y gráficos de organización, porque una creencia hostil en la comunidad puede cambiar o neutralizar todo un programa. Segundo, es posible que un funcionario llegue a guiar las creencias y así gane una mayor responsabilidad administrativa. Tercero, hay, a ratos, varias creencias en la misma organización. Si surje el conflicto debe zanjarse por acuerdo y ésta es otra responsabilidad del funcionario. Cuarto, la administración debe tomar los hechos tal como ellos son y no de conformidad con criterios estereotipados que guardan poca o ninguna relación con la situación existente. Quinto, por último, "cada funcionario debiera aprender a controlar sus propios prejuicios e intolerancia como un piloto

---

(14) Herbert Simon, Donal W. Smithburg y Victor A. Thompson, "Public Administration", (Nueva York, 1950) pp. 440.

(15) Robert M. MacIver "The Web of Government" (Nueva York, 1947) caps. 4,5, y 6; Leighton, op. cit. pp. 287-321.

(16) Leighton, op. cit. pp. 275-304.

controla su temor de fallar. Esta es una calificación para el cargo de funcionario y si no puede lograrse, es preferible trasladarse a otro campo" (17). Los dos últimos puntos son especialmente importantes, como tendremos ocasión de observarlo en los capítulos relacionados con el liderazgo ejecutivo y las calificaciones personales.

Leighton ha impartido tambien buenos consejos, basados sobre principios, para aquellos que exitosamente pronostican las tensiones sociales. Si el funcionario colocado frente a crecientes tensiones sociales no puede ver lo que se requiere y tomar adecuada acción preventiva, hay tres alternativas abiertas ante él: puede ignorar tales tensiones hasta que toda oportunidad de neutralizarlas haya pasado, o puede reconocer ciertos aspectos de la perturbación e ignorar otros, o puede descubrir todas las evidencias del problema pero reconoce que nada puede hacerse y "sigue adelante como si la gente afectada se comportara como si el problema no existiese". El resultado en cada caso puede anticiparse facilmente: "los funcionarios son tomados frecuentemente de sorpresa cuando la reacción ocurre despues de haber estado algun tiempo en proceso de formación". Al ciego, concluye Leighton, todas las cosas le ocurren subitamente.(18).

En conclusión, la acción gubernamental se incrementa cuando los grupos de presión apelan al gobierno en demanda de acción preventiva para aliviar las tensiones sociales. No son necesarios nuevos programas, pero las alteraciones y cambios de énfasis en los programas existentes son a menudo deseables. El funcionario que está en buenos términos con la comunidad estará más calificado para pronosticar el desarrollo de las tensiones y para hacer los cambios necesarios en sus programas, capaces de adelantarse a las apelaciones directas de los grupos de presión en demanda de una nueva actividad gubernamental.

Una buena manera de comprobar estas teorías es mediante la referencia e ilustraciones registradas. Una que es todavía pertinente, pese a haber ocurrido hace veinte años, concierne a la electrificación rural, a la necesidad de establecerla y a las tensiones y batallas judiciales entre agricultores y agentes de las compañías electricas, que marcaron el progreso de la idea y, finalmente, la creación de la Rural Electrification Administration, bajo las facultades de emergencia del Presidente, en los primeros dias del Nuevo Trato.

Una efectiva minoría de agricultores estaba trabajando por la electrificación rural y muchos más eran receptivos cuando ella se aproximaba. Las compañías de electricidad, de otro lado, eran casi unanimemente hostiles porque las resentía la competencia del gobierno y se sentían capaces de prestar ese servicio. Es claro que el programa no se hubiera emprendido en su totalidad si las condiciones de la depresión no hubiese hecho posible la experimentación y si un hábil liderazgo legislativo y ejecutivo no hubiera decidido avanzar en ese camino.

---

(17) ibid. pp. 313.

(18) ibid. p. 258.

La historia del caso ha sido narrada por Morris L. Cooke (19), un prominente ingeniero, líder en el movimiento de la administración científica y administrador de la mencionada nueva dependencia federal.

UN CASO DE ESTUDIO. La Corporación de Plantas para la Defensa. (Defense Plant Corporation)

Otro episodio que ilustra los problemas considerados aqui se suscitó durante los primeros dias de la última guerra y ha sido registrado por el Inter-University Case Program. La Reconstrution Finance Corporation, haciendo uso de las amplias atribuciones de su carta, garantizada por el Congreso, decidió crear cierto número de corporaciones subsidiarias de las cuales una de las más prominentes, la Defense Plant Corporation. La historia fué registrada por Clifford J. Durr, el actor principal en el asunto y quien llegó a ser prominente como miembro de la Federal Communications Commission. Es un relato acerca de los manejos de los grupos de presion y de las decisiones políticas que rodearon la creación de esta dependencia pública y la cuestión era si las nuevas plantas serían de propiedad pública o privada.

William S. Knudson, entonces jefe de la National Defense Advisory Commission y antiguo presidente de la General Motors Corporation jugó un papel principal como exponente de las compañías que favorecían la propiedad privada y, por algun tiempo, fué respaldado por Jesse Jones, en esa época Administrador de Crédito Federal y supremo caudillo de la RFC. Durr, de otro lado, se interesaba en la protección de los haberes del gobierno federal y sostenía que éste debía retener los títulos de las nuevas plantas bajo un convenio de arrendamiento por el cual las compañías operarían dichas plantas y despues de la guerra podrían adquirirlas si así lo deseaban. En sus puntos de vista, Durr, era respaldado por algunos de sus colegas en la RFC (donde él era ayudante del Apoderado General) y tambien por Emil Schram, jefe de la RFC. Los funcionarios que no tomaron parte en la disputa, explica el editor en su prefacio, "no tenían objeciones o ellas no eran insuperables a la construcción y propiedad públicas de las plantas para la defensa, pero estaban preparados a aceptar tambien los arreglos contractuales para la construcción de las plantas por empresas privadas, lo que incuestionablemente sería muy conveniente a la industria."

Cuáles son los factores de competencia, identificación y personalidad que entran en decisiones de esta magnitud? Knudson estaba convencido de la justeza de su plan como cuestión de principio y lo sostuvo aún despues que las compañías se manifestaron dispuestas a aceptar los convenios de arrendamiento. Durr estaba tambien convencido de la juzteza de su posición y pudo al fin hacerla prevalecer, pero sólo despues de una larga serie de reuniones, conferencias y llamados telefónicos que incluyeron al Departamento de Guerra y a otras dependencias federales de emergencias. Los temperamentos relampaguearon, los hombres abandonaban las reuniones en lugar de continuar argumentando agriamente, Durr fué acusado de aplazar deliberadamente el esfuerzo de guerra y la vida hogareña de muchos hombres fué interrumpida para asegurar las aprobaciones necesarias y las firmas en los contratos de arrendamiento tal como fué finalmente decidido.

Además de representar el efecto de los grupos de presión sobre las decisiones políticas, este caso tambien demuestra como la actitud protectora de un dirigente propicio a esas presiones puede continuar aún despues de haber desa-

(19) Morris L. Cooke, "The early days of the rural electrification idea: 1914-1936" American Political Science Review, XLII, (Junio, 1948). 431-447.

parecido estas últimas. El editor del caso tiene un comentario en su introducción. Aunque la política, dice él, se hace a traves de la total estructura del gobierno y está afectada intimamente por muchas personas y movimientos fuera del gobierno, dentro de él, la jerarquía colocada inmediatamente por debajo de los jefes de los departamentos ejecutivos constituye un significativo foco para la iniciación de nuevas políticas.

Las personas de esa jerarquía estan suficientemente vinculadas al comando administrativo y pueden encontrar oportunidades para hacer sugestiones o presionar a los jefes. Ellas estan en buena posición para reconocer la aparición de las grandes cuestiones desde el momento en que emerjan. Al mismo tiempo, teniendo menores responsabilidades públicas que sus jefes, se sienten mas tentadas a exponer nuevas ideas y a presionar por lo que ellas consideran que es correcto a despecho de los cambios del sentimiento político o de los obstáculos.

Esta era, justamente, la posición estratégica que ocupaba el autor del relato sobre el caso que hemos estudiado.

RESUMEN.-

La administración es más que el aprendizaje de unas cuantas reglas simples a causa de que el radio de los programas gubernamentales es tan variado como la vida de la comunidad y cada cual tiene su propio caracter. Aun cuando las categorías pueden clasificarse, hay diferencias entre programas de la misma clase porque la administración opera bajo una determinada atmósfera cultural que tiene rasgos específicos. Las cuatro categorías mayores dentro de las cuales pueden clasificarse las actividades del gobierno son protección, ayuda, reglamentación y servicios directos. Hay diferencias entre los métodos administrativos inherentes a estas cuatro categorías, versando la principal variación en el grado relativo de coerción o persuasión que en ellas se pone.

La ejecución de las leyes como término puede ser interpretada tan ampliamente que incluye todo el conjunto de las operaciones gubernamentales. Y en un significado más preciso, la ejecución de las leyes requiere la cooperación estrecha entre los procesos judicial y administrativo. La adjudicación administrativa ha llegado a jugar un papel tan vasto en la economía, que su afinidad con la ley es tan íntima como puede serlo la afinidad entre la política y el parlamento. Un conocimiento de los elementos del Derecho y especialmente del Derecho Administrativo es parte esencial del entrenamiento de los futuros funcionarios.

Como han aparecido nuevos problemas sociales, el equilibrio de la administración gubernamental ha cambiado algo de la investigación a una mayor reglamentación y servicio directo. Este cambio ha sido causado por un cierto número de factores incluyendo las mutaciones sociales, cambios en las creencias, influencias de los intereses creados y tensiones que han obrado plenamente hasta requerir ajustes radicales.

Como en todas las instituciones, hay una tendencia inherente en el gobierno a expandir la autoridad y facultades de sus dependencias de reciente creación. Por ende, se necesitan fuerzas exteriores de signo democrático para mantener el

servicio público en su sana perspectiva y para prevenir la revolución de los directores predicha por el profesor Burham que pondría al país bajo una oligarqúia irresponsable de directores. Entre los factores que retardan los cambios y tienden hacia la estabilización cuentan fundamentalmente las creencias arraigadas y la difusión de la propiedad privada. Las creencias juegan un papel tan amplio en la administración, que el funcionario necesita ser casi un maestro en este campo si quiere estar a tono con la comunidad y sus propios seguidores y si quiere anticiparse a las implicaciones lógicas de las tensiones más bien que afrontar los daños cuando ya es demasiado tarde para una acción constructiva.

LA POLITICA DE LA ADMINISTRACION.

La comprensión de la política es la clave para la comprensión de la administración pública. Hace unos años tal declaración hubiera provocado reacciones de sorpresa. La política se consideraba como un mundo separado de la administración, principalmente a causa, como ahora podemos verlo, por el prejuicio engendrado en las campañas contra los politiqueros durante el siglo XIX y en los primeros años del presente siglo. Como un reflejo de esta campaña se miraba a la administración como si no tuviera colorido y fuera rutinaria y divorciada de los vaivenes de la competencia política, mientras la Política era -y en algunos sectores todavía es- el juego del pensamiento confinado a las postulaciones, elecciones y legislaturas. Hoy día se admite que esta visión era errónea y que, lejos de ser dos esferas separadas, la Política y la administración son dos lados de un mismo ángulo.

Además de la actitud contra el politiquero, también influyó en el viejo criterio la teoría de la separación de los poderes, una de cuyas interpretaciones apunta que sólo la rama legislativa tiene facultades para hacer la política, correspondiendo a los órganos ejecutivo y judicial, la aplicación de la política formulada por el parlamento. Esta teoría ha sido ahora revisada a la luz de lo que está ocurriendo. La administración hace política, inicia la legislación, representa a los grupos de presión, actúa como un grupo de presión en sí misma y es objeto del forcejeo bélico entre los grandes partidos políticos. Estos son los hechos. Más aun, estas tendencias se están incrementando y hacer una apreciación realista de ellas es esencial en el estudio del proceso administrativo. Con esto no se intenta disminuir la importancia de la teoría de la separación de los poderes o del movimiento por la reforma del servicio civil. Se quiere significar simplemente que la administración es ahora un conjunto en cuya base está la Política y que, en consecuencia, este hecho debe reconocerse.

Se recordará que por Política se entiende todo lo que hace el gobierno en el camino de determinar su orientación y tal orientación es ampliamente el producto de los intereses de los grupos de presión expresado a través de todo el andamiaje gubernamental. El Partidarismo político es un aspecto en la formación de la política gubernamental pero más pequeño que la representación de los grupos de presión. Por ende, la administración concierne más a los grupos de intereses que al sectarismo de los partidos políticos. La presión de los grupos de intereses se siente en todo momento y en todas las zonas de la organización administrativa mientras que el partidarismo es esporádico y se registra primariamente en la cima de la pirámide organizativa, como por ejemplo, entre los miembros del gabinete cuando son nombrados por razones políticas.

Esta interpretación llegará a ser más clara cuando el análisis quede totalmente desplegado. El presente capítulo se refiere a las varias maneras en que la política entra en la administración. En sucesivos capítulos de la Primera Parte se discuten la formulación de objetivos, las principales áreas de la programación administrativa, de la operación gubernamental y de la planificación administrativa. Esto es el "que" del gob ierno. Es la administración en su aspecto más dinámico.

Por qué la administración es política

La administración no puede inmunizarse contra la política, aun cuando tuviera deseo de hacerlo. Todo en el gobierno es político porque los partidos políticos, grupos de presión e individuos, compiten por lograr influencia y por beneficiarse de los servicios del gobierno. Ningún funcionario puede situarse fuera del ruedo y presenciar cómodamente la corrida. Brooks Adams definió una vez la administración como "la capacidad de coordinar muchas y a veces conflictivas energías sociales en un solo organismo, tan correctamente que pueda manejarse como una unidad" (1). Si esto es así, entonces el funcionario público se convierte en el árbitro. Pero no es tarea fácil. Debe descubrir una buena estrategia para ganarse el respaldo de la legislatura, de sus propios subalternos y de las otras dependencias del gobierno que deben ser satisfechas, pues ellas son parte de las energías sociales que ayudan a constituir el organismo único mencionado por Brook Adams. El sentido político, el cual es la habilidad para operar efectivamente en el medio político, se requiere si el funcionario permanece alerta a cada estrategia opuesta de aquellos con quienes se relaciona, para encontrar rápidamente lo que es nocivo a la dependencia a su cargo; y conciente de los valores y objetivos de su programa que deben retenerse en el interés público y que podrían fácilmente perderse en la confusión que algunas veces caracteiza la administración en una compleja situación gubernamental.

Muchas leyes se originan en los grupos de presión que trabajan en la legislatura, pero las leyes se originan ahora crecientemente en los departamentos ejecutivos, muchos de los cuales han establecido una maquinaria administrativa formal para este propósito. En consecuencia, los grupos de presión han ampliado sus atenciones a los funcionarios. Y cuando una ley particular es vo tada, el grupo de presión sigue su ejecución para cuidar de que la política en la cual es el grupo más interesada sea plenamente cumplida, bien acicateando a un funcionario resistente o refrenando a otro que quisiera salirse por la tangente. Además, surge una simpatía natural entre una determinada dependencia administrativa y el grupo de presión que en algunos casos le da vida, en otros la protege contra los ataques y es, con frecuencia su cliente más importante. Cuando la amalgama de intereses entre el grupo y la dependencia administrativa queda completada, ésta llega a ser un grupo de presión en sí misma, en parte para proteger los intereses de sus clientes y en parte por un sentido de auto-preservación. En uno u otro caso, el método consiste en promover su propia prosperidad ejerciendo influencia en toda la estructura del gobierno, incluida la legislatura. En consecuencia, el funcionario que tenga un fino sentido político es el m's afortunado en el desarrollo de su programa y en la preservación del status de su organismo.

---

(1). Brooks Adams, "The Theory of Social Revolutions", (New York, 1913) p. 216

A causa de que gran parte de la moderna legislación se origina en los bpartamentos ejecutivos, el funcionario debe guardar un continuo interes en la política legislativa. Debe apadrinar la legislación que necesita y vigilar que ella lleve la forma mas propicia a su correcta ejecución y seguir y tratar de influir en toda ley que tenga una relación indirecta con su propio programa. Además, la moderna legislación tiene apenas declaraciones generales, dejando los detalles a la acción administrativa que los llenará de acuerdo con las experiencias que surjan de la ejecución de la ley. Este fenómeno ha dado nacimiento a una especie de sublegislación-legislación administrativa como tambien se la llama-que tiene el efecto y la fuerza de una ley. Muchos estatutos modernos tambien requieren que el funcionario actue como si fuera juez que escucha y decide casos en los cuales se involucra un interés entre partes y esta práctica conduce a una judicatura administrativa. Aun si el funcionario resistiera la urgencia de interesarse en la legislación original, dificilmente podría escapar a las decisiones políticas que tienen el efecto de la ley como un incidente normal en sus deberes administrativos legales.

Los partidos políticos se vinculan a la administración por una variedad de razones, pero en gran parte a causa del éxito o fracaso de los programas particulares que ayudan a determinar la reelección de sus candidatos. Los partidos tienen singular interés en los nombramientos estrátegicos de personal y en el patronato. Los legisladores,asimismo, consideran que sus comitentes son aptos para contribuir, como empleados, al éxito del trabajo gubernamental y a incrementar, por ende, las oportunidades de re-elección del propio legislador. Más aún, los comitentes de cualquier funcionario de elección popular, como individuos o como grupos de presión, se interesan en cada programa gubernamental y traduce una ventaja para los legisladores y los políticos al servirse estos votantes por los medios que estén a su alcance. En consecuencia, quiérarlo o no, los funcionarios están forzados a vincularse a la política partidista.

Finalmente, aunque el radio de su trabajo y de su perspectiva son diferentes, los legisladores y los funcionarios tienen interes en los mismos elementos del proceso administrativo: qué hacer, cómo organizar, qué métodos usar y como conducirse con aquellos que controlan sus destinos. Si la política y la administración son las caras opuestas de un mismo cuño, la moneda son las relaciones humanas. (2).

La politica y la formulacion de la política pública no tienen comienzo ni fin. El político práctico y el corredor politico (véase N. del T.) saben esto y comprenden que las fuerzas que dan origen a la política pública, tal como ella se expresa en la legislación, se desarrollan y articulan durante largo tiempo y que pocos problemas se resuelven de una vez y para siempre. Más aún, administración, grupos de presión, partidos políticos y opinión pública se mezclan promiscuamente en el drama de lo que ocurren con la política pública cuando ella se formula a traves de la legislación.

---

(2) Para una exposición completa de esta interpretación de la política en la administracióm, véase los primeros tres capítulos de "Public Administration and the Public Interest" de Pendleton Herring. Este libro, escrito por el mismo autor de "Group Representation before Congress" (Washington 1929) fue la primera historia completa de las actividades de los grupos de presión en la administración. Paul Apleby tambien desarrolla la teoría expuesta aquí, en su

Stephen K. Bayley, en su libro "Congress Makes a Law" (3) relata la iniciación y discusión de la Ley de Empleos de 1946, la cual, entre otras cosas, obligó al Presidente a someter un informe economico anual al Congreso y creó el Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia y el Comite conjunto del Informe Económico al Congreso. Bailey plantea que la formulación de esa ley hunde sus raices en la historia yanqui, que el deseo de evitar el desempleo masivo despues de la última guerra fué su motivación inmediata, que la amenaza de desempleo en el futuro no ha desaparecido y que por ende, el drama de esta legislación viene de un pasado oscuro y se extiene hasta un indefinido futuro.

Dificilmente se hubiera evitado la rebatiña entre los varios grupos, fuerzas y técnicas que quedaron envueltos en la formulación de esa ley. El Presidente y sus lugartenientes administrativos se mostraron muy activos. La estrategia de la rama ejecutiva estuvo controlada por un comité de cuatro personas reclutadas en el gabienete y que representaban a los departamentos del Tesoro, Comercio, Trabajo y Agricultura. Los grupos de presión fuera del gobierno, se formaron en plan de batalla con la Union Nacional de Agricultores liderizando las fuerzas que propiciaban la ley y la Asociación Nacional de Fabricantes dirigiendo la oposición. Ciertas personalidades eminentes influenciaron tambien en los resultados. El senador James E. Murray, de Montana, entre los proponentes y la representante Clare Hoffman, de Michigan, entre los oponentes.

La formulación de la política, concluye Bailey, es la interacción de las ideas, instituciones, intereses e individuos. Los funcionarios contribuyen más al total de lo que mucha gente cree. Pero, concluye asi mismo Bailey, cuando todo está ya hecho y declarado el resultado no puede atribuirsele a ningun factor en particular. Aunque el sentimiento público, el liderazgo presidencial, los partidos políticos, los grupos de presión y ciertos individuos jugaron papeles prominentes en la promulgación de la ley que comentamos-y el caso es típico-ningun factor entre ellos puede considerarse como

---

"Policy and Administration" (University Ala. 1949) un pequeño libro pleno de magníficas enseñanzas. Estas son las dos mejores fuentes accesibles. Otras son el libro "Administrative Regulation" de Avery Leiserson: "Elements of Public Administration" de Fritz Morstein Marx, especialmente el capitulo XIV intitulado "Interest Groups in administration". "Congress makes a Law" de Stephen K. Bailey. "The Executive in Action" de Marshall E. Dimock, capitulos I, II, XIII, XV y XVI. El artículo de Norton E. Long intitulado "Power and Administration", en Public Administration Review, IX (Otoño, 1949), 257-264. Y el artículo de David M. Levitan "Political ends and administrative means", publicado en Public Administration Review, III (Otoño 1943), 353-359.
(*) La palabra llobyst no tiene traducción precisa en español. El llobyst es el agente que destacan en Washington los consorcios capitalistas o los sindicatos obreros para lograr de los congresantes o de los altos funcionarios la promulgación de leyes o la formulación de medidas que beneficien a los intereses de sus mandantes. Dentro de la política yanqui el llobyst es un personaje estimado y aún temido. La carrera de muchos congresantes se explica por las simpatias de los llobysts, que buscaron para ellos la protección de poderosos intereses. (N. del T.).
(3) Bailey, op. cit.

responsable de lo que finalmente se promulgó.

Usando el término "responsable" en un sentido más técnico para denotar las obligaciones respecto del público, Bayley cree que la historia de esa legislación plantea una falta de responsabilidad por parte del Presidente y del Congreso. Como muchos otros estudiosos de la materia, considera que el sistema norteamericano de gobierno debiera trabajar hacia una más efectiva responsabilidad en ambos lados. No cree que una mayor responsabilidad cortaría la actividad política por parte de los funcionarios públicos- en verdad tal actividad pudiera aún incrementarse-pero serían estos conducidos a una abierta y mas obligante responsabilidad de lo que hasta ahora es generalmente el caso.

Como toda legislación importante, la Ley de Empleo fué considerablemente desbastada desde su redacción hasta su promulgación en 1946 (4) Cómo se efectuaron los compromisos y cómo trabajaron los funcionarios públicos con los representantes de los grupos de presión para llegar a los arreglos esenciales, de todo ese proceso surje una enseñanza sobre la realidad política norteamericana que los futuros ciudadanos y los líderes cívicos debieran adquirir. El estudio de este caso, que abarca 240 páginas es conveniente leerlo en su totalidad.

LOS GRUPOS DE PRESION EN LA ADMINISTRACION.-

Cada dependencia administrativa tiene su clientela y su correspondiente grupo de presión o de lo contrario su existencia sería efímera. En algunos casos el grupo queda claramente demarcado, como ocurrió con los agricultores en un distrito del servicio de conservación de suelos quienes combatieron la acción de un programa rival. Otra ilustración la ofrecen los trabajadores de una planta o de una industria que tienen interés personal en la observancia de las leyes sobre salario mínimo, a cargo de la división de Contratos, Salarios y Jornales, del departamento del Trabajo. En otros casos el grupo es mas amplio y dificl de definir como los usuarios de las carreteras públicas y otras personas interesadas en ese ramo. Pero aún aqui, hay poderosas organizaciones de presión, parte de un conjunto más amplio, como las asociaciones de camioneros y los clubs automovilisticos. Los consumidores constituyen un grupo aún mas dilatado pero no existe ninguna organizacion que presione en su favor.

Consideremos todas las actividades de losgrupos de presión que afectan a la administración: maniobrar para la promulgación de una ley en primer término y luego asegurar las asignaciones presupuestales para la dependencia a que esa ley se refiere; consultas acerca de organización y personal, servicios en los comités asesores (un papel activo cuando las propuestas de reorganizacion afectan a la dependencia favorita o cuando su papel total está amenazado) y finalmente representación colectiva y crítica. Todas estas actividades hacen del grupo de presión un factor central en las relaciones públicas de cada dependencia administrativa.

No queremos sugerir que los grupos de presión son siempre totalmente egocentricos e interesados en sus propios programas con exclusión de toda otra consideración. Si esto fuera verdad, entonces dificilmente sobrevivirían los gobiernos democráticos, basados necesariamente en un claroequilibrio de intereses, en los compromisos y en la elevación sobre el plano

(4)Para las disposiciones originales, vease ibid, p.13 y para la Ley, tal como quedó aprobada, p. 228.

de las mezquinas conveniencias para contemplar los más vastos campos del dominio público. Cuan bien llenan los grupos de presión esta responsabilidad pública, depende del carácter del liderzgo existente en la dependencia sobre la cual actúan esos grupos. "Sobre los hombros del burócrata, dice Pendleton Herring, se ha colocado el fardo de la reconciliación de las diferencias entre grupos y del hacer efectiva y viable la técnica de los compromisos economicos y sociales formulados a traves del proceso legislativo" (5).

En el gobierno federal, por ejemplo, dependencias especiales sirven grupos bien demarcados tales como las organizaciones de agricultores, organizaciones de trabajadores y asociaciones de negociantes. En cada caso, no uno sino variados intereses relacionan las diferentes partes del mismo grupo-algunas de ellas contradictorias-que deben compaginarse entre si mismas y con el más amplio interés público. En el departamento de Agricultura algunos programas tienden a estimular las cosechas y otros a restringirlas. En el departamento de Trabajo la tarea principal consiste en el manejo de las relaciones humanas, con los sindicatos obreros de un lado y con las asociaciones patronales del otro. En el departamento de Comercio, los intereses de los grandes negocios no coinciden siempre con los de los pequeños, a despecho de los "slogans" que puedan inventarse para demostrar lo contrario. En cada departamento es el secretario quien debe obrar como componedor. Ese funcionario debe guiar sus muchos programas con miras a satisfacer a sus subalternos, a sus clientes y promover, al mismo tiempo, el bienestar general. (6)

Así, el término "Lider administrativo", o mejor, "estadista administrativo", simplemente denota un tipo de persona que es esencial para el futuro de la democracia. El problema radica en mantener al burocrata, en primer lugar, responsable pero ajeno a la corrupción y, en segunda instancia, encuadrar las aspiraciones creadoras de los ciudadanos y de los grupos de presión en el amplio marco del planeamiento y operación de los programas administrativos.

UN CASO DE ESTUDIO: La Industria Ganadera y Los Derechos de Pastoreo en los bosques nacionales.-

Un relato acerca de las actividades de un grupo de presión, ejercidas dentro de la administración, se encuentra en las páginas que escribiera para Harper's Magazine el señor Bernard De Voto, un maestro de la prosa moderna y editor de "The Easy Chair". Es el relato de una batalla librada entre las asociaciones de ganaderos, por un lado, y los conservadores de los recursos naturales por el otro, en el cual De Voto juega el papel de campeón del interés nacional. Siendo una lucha larga, su historia fué publicada por entregas: "The Easy Chair" en las ediciones de junio de 1947, julio de 1948, marzo de 1951 y octubre de 1952. Y el artículo intitulado "Sacred Cows and Public Lands", en la edición de Julio de 1948.

Estas piezas son tan interesantes y tan llenas de humor y sana indignación que es dificil recomendar en particular alguna de ellas para una breve lectura. "The Easy Chair", en la entrega correspondiente a marzo de 1951

(5) Herring, op. cit. p. 7.
(6) Ver ibid, Parte IV para un detalle de como estas presiones organizadas se hacen influir sobre las dependencias federales en cuestion.

y bajo el titulo de "Two-Gun Desmond is Back", sintetiza las peripecias de los episodios anteriores. El asunto cobró importancia en 1947 cuando las asociaciones de ganaderos del Oeste respaldaron un proyecto de ley en virtud del cual se excitaba al gobierno federal a venderles todas las tierras públicas, incluyendo los bosques, que pudieran servir con fines de pastoreo. En 1951 se introdujo otro proyecto que tendía a mantener esas tierras bajo propiedad federal pero cediéndolas a los ganaderos para fines de pastoreo. A estos intentos se opusieron las fuerzas organizadas que favorecen la conservación del dominio público. De Voto intervino en favor de estos últimos y dijo llanamente que, a su juicio, el jefe de la Oficina de Administración de Tierras en el departamento del Interior, se inclinaba hacia los ganaderos. Cogido entre dos fuegos cerrados, el jefe del citado despacho quedó en una posición incómoda. Aunque le disgustó el cargo de favoritismo que le endilgaron, no lo negó explicitamente. (7) Respecto a uno de los bandos, perdió el equilibrio necesario para manejar a los encontrados grupos de presión que disputaban en la materia. Los ganaderos estan lejos de haber sido bloqueados en sus aspiraciones por los adictos a la conservación del dominio público, pero la solución definitiva, puede asegurarse, dependerá en mucho de la filosofía de los altos funcionarios en la Oficina de Administración de Tierras, asi como de los grupos de presión y de la plataforma que adopten los partidos políticos.

Grupos de Presión y comisiones reguladoras

Un problema tal vez diferente, en relación con los grupos de presión, se plantea a los funcionarios de las comisiones reguladoras, porque alli los monopolios legales llamados servicios públicos mantienen un amplio control que abarca las tarifas que cobran y las ganancias que perciben. Y ese control corre a cargo de expertos adscritos a dichas comisiones. Se ha dicho que el gobierno deriva su fuerza de los muchos elementos que está llamado a regular y, en general, esa tésis es correcta. Sin embargo, se alega que los intereses regulados devienen, en la práctica, los reguladores. El problema en las comisiones reguladoras consiste en entregarle las funciones de control a funcionarios que no tengan vínculos con las empresas de servicios públicos. El derecho de esas empresas a una justa inversión y a una justa utilidad debe nivelarse con el deseo de los consumidores de pagar tarifas equitativas. Cuando

(7) Véase la seccion de Cartas en el Harper's Magazine de Junio, 1951. Se han prometido entregas adicionales y no deben perderse. Si se desea remontarse en la historia de esta controversia uno de los primeros estudios sobre legislación administrativa lo es el libro de J. P. Comer, "Legislative Functions of National Administrative Authorities" (Washington, D.C. 1935), el cual trata de los trámites de licencias en relación con terrenos federales. "American Forest Policy", (Nueva York, 1951) de Luther Gulick, es un estudio mas reciente que pone de relieve la preservación del dominio público.

surjen discrepancias en comisiones dirigidas por varias personas-entre las cuales unas abogan por las empresas de servicios públicos y otras por el consumidor- se suscita una dificultad que concierne a la administración. La dificultad de conciliar las pretensiones pugnaces sin inclinarse por ninguna de las partes, explica cómo lo que se ha llamado la "úlcera administrativa" aflije la digestión de tantos funcionarios públicos. (8).

Un Caso de Estudio. El Consejo de Consumidores y la Comision Nacional de Carbón Bituminoso

Aunque son más numerosos que cualquier otro sector económico, los consumidores encuentran más dificultades para organizarse de manera efectiva y someter sus intereses y puntos de vista ante la administración pública. Salvo raras excepciones, ellos carecen de representación en los organismos del gobierno y del parlamento. El presente caso, registrado por el Inter-University Case Program (9) se refiere a las relaciones entre un funcionario del Consejo de Consumidores, nombrado para proteger los intereses de los usuarios de carbón bituminoso, y la Comision reguladora instituida para fijar los precios en esa industria.

La situación se complicaba porque la ley que creó ambos organismos los hizo independientes uno del otro, pero sin darle al consejo suficientes atribuciones para obligar a la comisión a aceptar sus recomendaciones. Otra complicación derivaba de la circumstancia de estar representados en la comisión los patronos y trabajadores de la industria carbonera; en cambio los miembros del consejo carecían del respaldo organizado del sector en nombre del cual actuaban. Estos nunca estaban seguros de los deseos del grupo en cuya representación obraban. En 1934 había en los Estados Unidos sesenta millones de consumidores de carbón, pero los ferrocarriles, servicios públicos y otros usuarios industriales utilizaban el 60% de la producción, mientras que los consumidores individuales tomaban apenas el 15%. Había una amplia divergencia en cuanto a poder económico, intereses y articulación. Sólo en los precios mediaba la armonía entre los distintos sectores del consumo.

El papel del Consejo de Consumidores fué acompañado, ademas, de dificultades administrativas de orden interno. La actitud de los miembros de la comision se puso de relieve en el comentario de uno de ellos quien dijo: "hay una ley original que proporcionó un objetivo a la comisión pero estableció un consejo para impedirlo". El Consejo de Consumidores gozaba de algunas armas legales, incluyendo el derecho a emplazar a la comisión para que explicara sus decisiones, pero nada cambiaba el hecho. a la postre, de que esta última era libre de aceptar o rechazar las sugestiones de aquel. El Consejo encontró que ni aún podía comunicarse con los miembros de la comisión

---

(8) Véase Herring, op. cit. Capitulos XII, XIII y XIV, que tratan de la Comisión Federal de Comercio, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión Federal de Radio y la Comisión Inter-Estadal de Comercio.

(9) Inter-University Case Program (Washington, D. C. 1950), mimeógrafo.

reguladora de integración tripartita, concluye el autor de este informe, se requiere el más alto grado de sabiduría política, y quizás, de poderío político". Y agregó que "sería deseable que los consumidores y otros sectores de la población que temen sufrir a causa de la legislación inspirada por intereses especiales, busquen medios distintos de protección de las dependencias especificamente establecidas para salvaguardarlos". En síntesis, el consejo de consumidores estuvo lejos de lograr el éxito, pero su fracaso no debe imputarse tanto a los defectos de las personas que lo integraron como a las deficiencias en la definición de los objetivos, jurisdicciones y relaciones que constituyen los ingredientes esenciales de la administración.

Las Dependencias administrativas como grupos de presión.-

El derecho de las dependencias administrátivas a incubar la legislación y a representar sus propios intereses ante el parlamento se ha incorporado a las costumbres políticas de Norteamerica y solo raramente se escuchan protestas abiertas contra ella. El representante Frank Buchanan, jefe del House Select Committee on Lobbying Activities, fué tan lejos en su informe, publicado en 1950, como pudiera cualquiera ir en el proposito de legitirar la presión de los burócratas sobre el parlamento.

> Las dependencias del Poder Ejecutivo tienen el claro deber de expresar sus puntos de vista al Congreso, de hacer sugestiones, de demandar la legislacion que juzguen necesaria, de redactar proyectos o enmiendas de leyes y otras cosas mas. Lo que yo quiero esclarecer aqui desde el principio, es que las dependencias ejecutivas tienen el derecho y la responsabilidad de buscar lo que "influya, estimule, promueva o retarde la legislación" en cualesquiera claros, convenientes-y con frecuencia efectivos-respectos.(10).

El informe del comite citado plantea luego que la presion de las dependencias ejecutivas sobre el parlamento, esta sujeta a control por parte del Presidente y por conducto de la Oficina del Presupuesto; por el propio parlamento a traves de procedimientos adecuados, de comisiones de investigación y de los dictámenes e informes de la Oficina de Contaduría General; y ademas por la responsabilidad de los funcionarios administrativos frente a la ciudadanía. Sin embargo, hay gentes un poco chapadas a la antigua que consideran que estas actividades están prohibidas, en su espiritu sino en su texto, por la doctrina de la separación de los poderes.

Un caso de Estudio. La planta de Amoníaco de la TVA (Autoridad del Valle del Tennessee)

El problema de las presiones ejercidas por las dependencias administrativas sobre el Congreso fué llevado al primer plano por la controversia que rodeó la construcción, por la Tennessee Valley Authority, de una planta de amoníaco durante la última guerra, episodio que ha sido registrado en un informe del Inter-University Case Program. (11) En esta instancia, dos di-

(10) El informe fue publicado el 20 de Oct. de 1950. Para un comentario sobre la materia ver Public Administration Review XI, (Invierno, 1951) 67-68.
(11) Harold Stein "Public Administration and Policy Development" (Nueva York 1952) pp. 391-444.

visiones de una misma dependencia federal se unieron contra una tercera, teniendo las partes de la controversia su respectivo grupo de presión. Un programa importante de suministros de guerra fue suspendido mientras se zanjaba la disputa. El relato termina enumerando las concesiones hechas por ambas partes para arreglar el conflicto.

Durante la primavera de 1940, el departamento de Guerra constató que se requerían nuevas plantas de nitrógeno en caso de emergencia bélica. En tiempos de paz, ese gas se usa para la fabricación de fertilizantes y sólo en menos escala para municiones. En vista de la perspectiva de guerra se decidió que fueran instaladas dos plantas, por dos compañías químicas y una tercera por la TVA, en el sitio donde funcionaba ya una planta. La TVA formuló inmediatamente sus planos, que fueron aprobados por el departamento de Guerra. Pero antes de impartir la aprobación final, el departamento de Guerra refirió el caso a la Comisión Asesora de Defensa Nacional, recientemente creada e integrada por siete miembros, de los cuales cada uno dirigía una división. Las dos divisiones que objetaban el plan, en lo que concernía a la intervencion de la TVA, eran la de Materiales Industriales, a cargo de E. R. Stettinius y la de Producción Industrial, dirigida por William S. Knudsen. Se dieron razones basadas en cuestiones de competencia técnica por parte de la TVA, pero era claro, desde el principio, que el verdadero origen de la oposición fincaba en los temores de la industria de fertilizantes, respecto a la competencia del gobierno. La division que favorecía los planes de la TVA, era la de Agricultura, bajo la dirección de Chester Davis quien fué respaldado por la American Farm Bureau Federation, por el Departamento de Agricultura y por la propia TVA.

Davis confrontaba grandes dificultades para obtener, de las restantes divisiones de la NDAC, información adecuada sobre el progreso de los planes. Su sorpresa fue grande cuando supo que las dos plantas de propiedad privada estaban ya avanzadas pero no asi la correspondiente a la TVA. Contemplando los intereses permanentes de la agricultura, Davis tomó drasticas medidas para referir el asunto al Presidente y lograr una orden de suspensión de las negociaciones pactadas con las compañías privadas, mientras se reconsideraba la localización de la planta asignada a la TVA.

En este punto, a fines de septiembre, el departamento de Guerra aprobó la proyectada planta de la TVA y Stettinuis y Knudsen la objetaron de nuevo. Davis sustentó su posición original. Entonces se convino que se efectuara una investigación imparcial por terceras personas. El resultado fué una proposición transaccional con respecto a la planta de la TVA, que Davis no aceptó. Tal como lo declarara un miembro del consejo directivo de la TVA, el problema radicaba en saber si el gobierno tomaba completa ventaja de sus inversiones, facilidades y organización en Muscle Shoals y por consiguiente se ahorraba los costos de capital y podía ofrecer el amoníaco a precios más bajos, o si al contrario, se desestimaban esas ventajas para atender las objeciones de dos compañías privadas. Millones de dolares quedaron envueltos en esta cuestión de interés público.

Y no fuésino al 18 de Octubre—con un plazo de mas de tres meses y medio—cuando se votó la cuestión en reunión plenaria de la NDAC. Davis había es-

tado activo, enviando memoranda y sumarios a los restantes miembros de la comisión y el resultado final fué de cinco votos contra dos en favor de adelantar la construcción de la planta asignada a la TVA. La erección de las dos plantas operadas por compañías privadas fué tambien aprobada y el departamento de Guerra pudo ejecutar su programa de ampliación de la producción de nitrógeno.

El Administrador y el Interés Público.-

Los administradores como grupo, han llegado a ejercer una enorme influencia sobre la política pública. Se plantea la cuestión de saber porqué rasero deben guiarse sus decisiones y juzgarse sus acciones . Lógicamente, por una apreciación conciente de lo que constituye el interés público. Podría contestarse que el interés público involucra una noción vaga que es susceptible de muchas interpretaciones. Este hecho debe admitirse llanamente. Pero en un sistema demoliberal como el nuestro (de los E.E.U.U.-N.del T.) habría otro rasero aceptable? Parece que no hay ninguno.

Una tarea esencial en el gobierno democrático es arbitrar y resolver los conflictos entre los pugnaces económicos y sociales. En una sociedad libre se presume que todos los grupos pueden buscar, irrestrictamente, su propia ventaja. La actitud del gobierno se limita a prestar su respaldo a algún grupo o a lograr un compromiso en las disputas sobre la base de lo que presume sea el interés público. Es esta la teoría y tambien su aplicación práctica. Asi lo vemos, por ejemplo, en los muchos estatutos-tales como los que autorizan a la radio federal o a los comisionados de comercio-los cuales simplemente declaran que las decisiones se basarán en el "interés público" o sea "en el bienestar del público".

Un gobierno demo-liberal se basa en la presunción de que los líderes de la industria, el trabajo organizado, la agricultura, las profesiones liberales y del propio gobierno, actuarán en busca de la reconcialiación de los intereses esenciales a la paz , estabilidad y progreso. En el parlamento es donde las reconciliaciones esenciales a esos fines se verifican con mayor frecuencia. Pero las leyes promulgadas por los parlamentos son generales en sus términos, dejando a los funcionarios vastas áreas de discreción para el ejercicio de su facultad interpretativa. El parlamento transfiere a los funcionarios el problema de obviar los conflictos entre grupos y restablecer la armonía. Una de las consecuencias de esta situación es la aparición de una vasta maquinaria administrativa, -la burocracia- que se contempla a si misma como un todo homogéneo y queda en aptitud de ejecutar la política en interes del público y de promover el bienestar general.

La conclusión inevitable que fluye de este argumento es que en una democracia, si los funcionarios quieren cumplir su tarea, deben desarrollar una filosofía razonada y madura en materia de política económica. La administración, en el interés público, dice Herring, "necesita la más amplia aprobación para los objetivos sociales del gobierno"(12). En relación a la

(12) Herring, op. cit. p. 5.

economía, la cuestión crucial estriba, por ende, en saber si los funcionarios inician y dirigen o simplemente sirven y siguen.

Definir el interés público en términos que aporten una sana dirección a la nación es ciertamente una tarea difícil. Pero parece igualmente claro que la responsabilidad no puede eludirse, excepto en presencia de un peligro nacional. Cada futuro funcionario debe desarrollar un sólido conocimiento de Economía, Filosofía e Historia para adquirir un amplio y correcto sentido de la política social y de las decisiones, en lugar de la estrecha expertición de un técnico.

Las Relaciones Entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en cuanto atañe a la Administración.-

Si el interés público se sirve a traves de la correcta determinación de la política pública y si ésta se determina por conducto del gobierno, es obvio entonces que la división de la autoridad entre las ramas legislativa y ejecutiva, resulta básica. La línea divisoria es menos clara en los Estados Unidos, con su sistema de separación de poderes, que en Gran Bretaña, donde el gobierno y el parlamento deben trabajar de común acuerdo o provocar una elección general de conformidad al sistema de gabinete allí imperante. Bajo el sistema británico, el gobierno (o sea lo que en Estados Unidos se llama la administración) tiene la iniciativa parlamentaria y goza de un monopolio virtual sobre la legislación.

Aunque en los Estados la relación entre las dos ramas es mas remota, existe una creciente tendencia, tanto en escala federal como en escala regional, que apunta hacia el fortalecimiento de la influencia del Presidente y sus funcionarios administrativos sobre la legislacioón. Los méritos de ambos sistemas fueron ampliamente debatidos en las paginas de la Public Administration Review, entre Donal K. Price, quien favorecía el sistema presidencial, y Harold Lasky que defendía el sistema parlamentario de poderes integrados (13). La preponderencia de la opinión profesional en la administración pública parece favorecer el robustecimiento del papel del Presidente en ésta y en la política nacional y combatir la interferencia congresional en materias de organización administrativa, de personal y de procedimientos. Este punto de vista fué acojido por Pendleton Herring, (14) quien sustentó la tésis de que el Presidente es el único funcionario electivo que representa la totalidad del interés nacional frente a los congresistas, que son voceros de intereses locales, fraccionales o económicos. (15). Un punto de vista mas inclinado hacia los tradicionales poderes del Congreso en materia

---

(13) Don K. Price "The Parlamentary and Presidencial systems", Public Administration Review, III. (Otoño, 1943) 317-334, y "A Response to Mr. Lasky" Public Administration Review IV (Otoño 1944) 360-363. Harold J. Lasky, "The Parliamentary and Presidencial Systems" Public Administration Review IV (Otoño, 1944), 247-359.
(14) Pendleton Herring, "Presidential Leadership" (Nueva York, 1940).
(15) Coincide este punto de vista con las tésis expuestas en los informes de la Comisión Presidencial sobre Dirección Administrativa y de la Comisión Hoover. Tambien puede encontrarse en los libros "Essays on Federal Reorganization" de Herbert Emmerich. "Big Democracy", de Paul Apleby.

de administración, puede encontrarse en un informe del Comité sobre el Congreso de la "American Political Science Association", intitulado "The Reorganization of Congress". (16)

Las concepciones con respecto a la determinación de los papeles de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno son esenciales, porque ellas influencian y pueden aún guiar las conclusiones relativas a organización, formulación de la política, personal y autonomía general en los departamentos ejecutivos y sus dependencias. Aunque esta cuestión volverá a surjir a cada momento a traves de este libro, las conclusiones y algunas de las consideraciones que la rodean serán definidas con la claridad que sea posible.

En primer punto que debe destacarse es que la separación de los poderes es el factor preponderante en la distinción entre administración pública y administración privada y engendra muchas de las dificultades bajo las cuales opera aquella en los Estados Unidos. En las corporaciones privadas, un consejo de directores aprueba la política y la administración interna la ejecuta. En este respecto, los negocios privados y el gobierno parece que se identificaran. La diferencia radica en el grado de poderes y responsabilidades investidos en el comando ejecutivo. En los negocios privados esos poderes usualmente son plenos (totales, completos) pero en el gobierno están generalmente fraccionados. En los Estados (de la Unión norteamericana. N. del T.) la posición del gobernador se debilita porque él es uno de tantos funcionarios elegidos popularmente y sus facultades están limitadas, especialmente en lo que atañe al nombramiento y destitución del personal a su cargo.

Ademas, el jefe del ejecutivo sufre, en todos los niveles del gobierno, una común impotencia porque el parlamento puede negarle responsabilidad completa en materias que afectan la correcta ejecución de la ley-tales como organización, personal, finanzas, reajuste de funciones y otras en síntesis, la médula misma de la administración. Cuando el gobierno era pequeño, esa impotencia no parecía particularmente seria, pero su crecimiento ha determinado que el problema cause preocupacion. El resultado de las facultades fraccionadas y conflictivas ha conducido al desarrollo de una enorme burocracia que

---

(16) Este punto de vista se encuentra tambien en "Bureaucracy in a Democracy" de Charles S. Hyneman, en el artículo "Congressional Oversight of Administration" de Arthur W. Macmahon, que apareció en la Political Science Quarterly, y en un ensayo de Marshall E. Dimock, titulado "Administrative Efficiency within a Democratic Policy" en el Hymposium "New Horizons in Public Administration". Para mayores referencias véase la bibliografía inserta al final del libro.

cuenta con centenares y miles de materias a su cargo pero que carece de una adecuada dirección y coordinación en los rangos superiores donde las decisiones políticas y económicas son mas necesarias.

No es sorprendente escuchar a los estudiosos del gobierno declarar, algunas veces, que una fuerte y responsable administración en la rama ejecutiva exija un debilitamiento del principio de la separación de poderes. En realidad, no hay una completa separación de poderes porque en la práctica sólo una combinación de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, resulta llevadera. La dificultad real no estriba en la doctrina sino en el fracaso en asegurar los arreglos institucionales y las responsabilidades de partido indispensables para que el jefe del ejecutivo tenga el grado de autoridad administrativa que parecen otorgarle estas palabras: "el poder ejecutivo será ejercido por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamerica".

Bajo nuestro sistema (el norteamericano) el liderazgo no radica ni en el Congreso ni en el Presidente. Cual de ellos llegará a ser el principal moldeador de la opinión pública, depende del tiempo y de las circunstancias, siendo la principal entre estas últimas la fortaleza o debilidad de la personalidad del Presidente. Pero la necesidad también cuenta pues la autoridad presidencial se ha incrementado en momentos en que el pueblo pedía una rápida y positiva acción. Desde que se creó la oficina del Presidnete, esta situación se ha institucionalizado y es uno de los factores que obran en el equilibrio de influencia entre la Casa Blanca y el Congreso. Woodrow Wilson tenía un equipo de cuarenta empleados. Franklin Roosevelt, mas de doscientos. El cuerpo de ayudantes del Presidente Truman consistió de tres secretarios principales, asignados al Congreso, al publico y a la prensa y radio, respectivamente; de dos ayudantes especiales; de cuatro ayudantes administrativos; de un abogado especial; de un ordenanza ejecutivo; y de ayudantes relacionados con el Ejercito, la Marina y la Fuerza Aérea. Además, la oficina del Presidente comprendía siete dependencias superiores, algunas de las cuales eran muy amplias: la Oficina del Presupuesto, el Consejo de Asesores Económicos, la Oficina de Enlace para la Administración del Personal (a fin de mantener contacto con la Comisión del Servicio Civil y las unidades de personal dentro de cada departamento); el Consejo de Seguridad Nacional (del cual forma parte la Oficina Central de Inteligencia); el Consejo sobre Recursos Relacionados con la Seguridad Nacional (estas dos últimas tienen papeles de asesoría en materia de seguridad nacional); la Oficina de Administración de Emergencia (una unidad para coordinar las operaciones de emergencia en todo el gobierno); y la Oficina de Movilización para la Defensa (una dependencia de operaciones para dirigir, controlar y coordinar todas las actividades de movilización en la rama ejecutiva.)

Porqué todo este crecimiento en el tope del gobierno? Hay numerosas explicaciones. Primero, la fuerza y unidad en el comando ejecutivo hace más claro quién es el responsable de las faltas en la administración y permite al parlamento exijir la rendición de cuentas al pueblo. Aún mas importante, el empleo de presidente es demasiado pesado para un solo hombre y eso exije acompañarlo con la ayuda ejecutiva y directiva. Además, la inercia engendrada en las organizaciones de amplia escala es el pecado habitual de nuestra era, pero no esta confinado a Washington y si queremos convertirlo en un esfuerzo dinámico-en otras palabras, si a una inerte burocracia queremos darle motivación y dirección-el problema del liderazgo debe resolverse en la cima.

Bajo la doctrina de la separación de poderes, el Presidente es el único funcionario de elección popular, por consiguiente, tiene una responsabilidad especial hacia todos los grupos organizados o nó. Suya es la responsabilidad de modificar, si resulta necesario, el carácter de las dependencias existentes dentro del gobierno y de crear nuevas dependencias si el interes público asi lo requiere. El Presidente es representativo tanto como puede serlo el parlamento. Este hecho es su gran aporte al esquema constitucional y es grandemente responsable de los conflictos que suscitan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. De otro lado, se ha legitimado la noción del control ejecutivo general en la cima-como ocurre con la ampliación de la oficina del Presidente-no solamente para acentuar la eficiencia, como alegan los partidarios de la reorganización, sino para preservar la relación de las dependencias administrativas con el público y para articular y organizar las reparticiones con las cuales los funcionarios trabajan frecuentemente. A corto plazo al menos, el efecto del control legislativo conduce a la consideración de las cuestiones en una perspectiva reducida mas bien que a su vinculación con los objetivos mas amplios de la política pública, que a menudo son respaldados por grupos elativamente ineficaces.

Hay algunas consideraciones administrativas que ayudan en la solución de los problemas suscitados por las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo? Se considera que si las hay. El congreso debiera tener a su disposición todas las facilidades que le permitan llevar adelante los méritos de la legislación propuesta asignar fondos para las ramas ejecutiva y judicial con pleno conocimiento de lo que se esté haciendo y debiera tambien estar en posiblidad de obtener información completa sobre el fervor con que las dependencias administrativas estén ejecutando sus mandatos. De la misma manera, el poder ejecutivo debiera estar en libertad de organizar el trabajo de la administración, seleccionar su personal y mantenerlo administrativamente apto para el cumplimiento de sus faenas financieras, legales y políticas que son incidentes necesarios en la función ejecutiva. Finalmente debiera ser posible que las dos ramas del poder cooperaran en la mas amplia extensión, en todas las materias que tengan que ver con la determinación y con la dirección general seguida por el partido del gobierno. Esta es una fórmula tosca pero por algo debe comenzarse antes de que las fricciones puedan eliminarse totalmente.

Durante un periodo en la asamblea general en Vermont (17), uno de los autores observó la extensión en que la influencia de la rama ejecutiva en la legislación ha crecido allí y otros científicos de la política que han sido consultados, revelan tendencias similares en otros estados (18). En Vermont, la oficina del gobernador se halla situada cerca del local de sesiones de la cámara baja de la legislatura local. Los dos ayudantes ejecutuvos del gobernador se sientan en la sala durante la mayor parte del periodo de sesiones y especialmente están allí cuando se discute algo de im-

---

(17) Durante las sesiones de 1949-1950.
(18) El mas reciente estudio intensivo, tambien confirma esta interpretación. Ver Coleman B. Ransone Jr. "The Office of governor in the South" (University Ala. 1951) Capitulo III.

portancia. Los proyectos mas importantes se refieren a medidas de la administración y se redactan en la oficina del gobernador o a instancias suyas. El rechazo de tales proyectos se considera como una derrota para el gobernador. Tiene él sus líderes legislativos con quienes conversa antes de las sesiones que versa sobre asuntos importantes. Cuando las cosas se dificultan, uno de los ayudantes entrega proposiciones escritas a quienes defienden el proyecto del gobernador y cuando surje alguna materia de interés, el gobernador abandona su oficina para escuchar, desde las galerias de la camara baja, el debate en curso llegando hasta hacerle señales de aprobación a sus amigos y correligionarios.

La administración ejerce mas influencia sobre la legislación de lo que mucha gente supone. En conjunto, cuando ello se basa sobre la cooperación institucional y no sobre la dominación, no hay acontecimientos indeseables. Lo que debe prevenirse-si es que el gobierno popular ha de presevrarse el debilitamiento de las asambleas legislativas que surge cuando ellas virtualmente abdican sus funciones en un poder ejecutivo caracterizado por la vitalidad y eficiencia de la administración. En un sistema de gobierno ambas ramas son igualmente fuertes. (19).

Un Caso de Estudio. El Administrador de la ciudad de Cambridge.-

Un caso de estudio de un conflicto entre las ramas ejecutiva y legislativa en un gobierno municipal es el que aporta el "The Cambridge City Manager", registrado por el Inter-University Case Program (20). En 1941, el gobierno municipal de Cambridge, Massachusetts era "costoso, estaba casi en bancarrota, incompetente y deshonesto". Fué designado, por el consejo municipal, un administrador local, quien inmediatamente entró en conflicto con la mayoría de los miembros de éste cuerpo. Un punto de discusión derivó de la cuestión del aumento de sueldos para los servidores municipales, especialmente policias, bomberos y maestros de escuela. El consejo favorecía el aumento de los sueldos y el administrador local prefería mejorar primero las recaudaciones municipales.

La dificultad radicaba en que, bajo el plan de Cambridge, el administrador local ejercía algunas de las atribuciones previamente poseídas por el alcalde, incluyendo la de fijar la escala de salarios de los servidores municipales, la cual no podía aumentar el concejo. Pero esa atribución no se extendía a los servicios de policia, bomberos y educación. Había, por ende, una vasta area de desacuerdos potenciales. El administrador era un experto hombre de negocios de dinamica personalidad, alta competencia e integridad y total devoción de su oficio. El se creía autorizado a luchar por lo que consideraba ser de su responsabilidad y deber, de conformidad con su inter-

---

(19) Los temas importantes de legislación, contencioso administrativo y discreción administrativa, aún cuando relacionados con lo que arriba se trata, se reservan para ser cubiertos en el Capitulo XVII.
(20) Stein, op. cit. "The Cambridge City Manager", pp. 573-620.

pretación de la carta de la ciudad y a dejar a la decisión de la justicia y del pueblo, en los comicios, la decisión del conflicto de autoridad. Por ende, rehusó ceder ante cualquier mayoría temporal en el concejo municipal aun cuando su empleo y el plan administrativo quedaran amenazados.

Durante siete años y a traves de muchos episodios, la batalla fué reñida. El concejo parece que en ocasiones cosechó ventajas. Mas de una vez el administrador fué forzado a apelar las cortes de justicia. Pero aunque su nombramiento correspondía al concejo antes el cual era responsable, y la duración de su empleo de dos años solamente, el administrador no fué destituido. A la postre él prevaleció debido, principalmente, al apoyo público y al desplazamiento gradual, en sucesivas elecciones, de los miembros del concejo que le hacían oposición.

Para 1949, el gobierno municipal era eficiente, estaba honestamente administrado y su estructura financiera era inobjetable. La tarifa de impuestos habia sido reducida de 46.30 por cada mil dolares de propiedad declarados, a 35.50, aunque finalmente volvió a subir levemente, existiendo un superhabit de 700.000 dólares. Cambridge llegó a ser conocida como la ciudad mejor administrada en Massachussetts y la Universidad de Harvard concedió al administrador un grado honorario de "Master of Arts", citandolo como "un maestro del gobierno municipal" bajo cuya administración la ciudad había florecido. Un apéndice irónico de este relato es que en 1952 una coalición formada en el concejo municipal logró desplazar al administrador a propósito de un debate planteado por el aumento de impuestos con el objeto de pagar los crecientes costos del gobierno. Un maestro de escuela le sucedió en el cargo.

El Administrador Eficiente es Político.-

Independientemente de su ubicación en la administración pública o en empresas privadas, el administrador eficiente tiene un conocimiento y una comprensión que pueden denominarse sentido político. Aunque en el caso del administrador público, este sentido político será aplicado con mayor frecuencia, él no falta por completo en el campo de la empresa privada. El jefe de la mas vasta corporación privada del mundo, la American Telegraph and Telephone Co, quien escaló la presidencia de esa corporación a los cuarenta y siete años, dió una vez su fórmula para la conquista del éxito: "Primero, la habilidad del individuo para analizar una situación y decidir lo que debe hacerse y, luego, su capacidad y coraje para hacerlo". Esta habilidad y coraje es lo que se llama sentido político en la administración.(21) El jefe de otra empresa ha dicho: "los negocios son esencialmente políticos

(21) Los autores admiten que en este capítulo los términos político y política son usados en dos sentidos diferentes, es decir, como la formulacion de la política pública y como la fina habilidad necesaria para hacer las cosas bien. En realidad, las dos acepciones se relacionan porque la politica es un producto y un metodo. Como metodo, sus sinonimos apropiados son "político" (adjetivo), "habilidoso", y "diplomatico". Elton Mayo se refiere a este virtuosismo político como habilidad social y lo considera como uno de los capitales mas valiosos en un lider moderno.

y alguna de nuestra gente no comprende eso". (22).

Las razones por las cuales el sentido político es un rasgo conveniente en los administradores ya han sido expuestas. (23). Se recordara, sin embargo, que median diferencias entre una persona que es politica y otra que es simplemente partidarista. No nos referimos al funcionario que es miembro de un partido político. Hablamos del hombre que comprende a la gente y sus asuntos de una manera tan exacta que puede hacer las cosas y dejar a todo el mundo con una sensacion de bienestar. Sea un congresista, un hombre de negocios, un administrador publico o un profesional, una persona tan calificada es sustancialmente política.

Paul Apleby esclareció en estos términos las diferencias entre político y partidista:

> Toda la administracion y toda la orientacion del gobierno constituyen un asunto politico, pero solo una pequeña parte de ambas tiene caracter partidista. No toda la actividad partidista empapa a la politica o a la administracion. Mucho de ello es actividad auxiliar relacionada con el mantenimiento de los partidos en aptitud de cumplir su especial participación en el proceso de gobernar. (24).

Toda persona que trabaje en una organización, participa en el proceso administrativo y por lo menos, representando a la organizacion formal o informalmente, contribuye a su exito y se aboca a escalar posiciones de amplia influencia. Consecuentemente, toda persona en la organizacion quedaria, por decirlo asi, politicamente armonizada en mayor o menor grado.

En sus relaciones con el parlamento es donde el administrador debe desplegar mas intensamente su sentido politico. Cada programa administrativo corresponde a un comite del parlamento y este comite es el comando legislativo. Tal organizacion se encuentra en todas las escalas del gobierno desde el municipio hasta los organismo internacionales. El celo que comunmente media entre las ramas legislativa y ejecutiva es universal. Los miembros del parlamento se inclinan a quejarse entre si. "Nosotros, dicen ellos, somos elegidos en comicios populares, los burocratas no lo son, sin embargo, a ellos se les paga mas por un trabajo menor. Al final ellos reciben el credito por éxito de los programas que se hayan ejecutado y a nosotros nos quedan los sinsabores". Y qué expresan los funcionarios cuando reciben una orden apremiante formulada por un comite legislativo? "Los legisladores, comentan, no saben nada. Formulan unas preguntas que nadie podría contestar.

---

(22) E. P. Learned, D. N. Ulrich y D. R. Booz, "Executive Action" (Cambridge Mass. 1951) p. 7.

(23) Ver Leonard D. White y T. V. Smith "Politics and Public Service", Nueva York, 1939)

(24) Paul H. Apleby, Policy and Administration. (University Ala. 1949) p.64.

Ellos cubren su ignorancia colocandonos en su lugar". Y asi ocurre a veces. Los legisladores se muestran, a menudo, conscientes de sus facultades pero poco seguros de las materias que les corresponde estudiar y tienden, por ende, a descargar sus agresiones sobre los funcionarios, mejor informados. No ocurre eso siempre, pero es frecuente. Mucho depende de la calidad de la persona que represente a la administración y de su tacto en el manejo.

Pero hay una cosa clara: para el administrador de rango elevado que comparece ante un comite legislativo es necesario que convenza a dicho comite de la justeza de sus puntos de vista, pues su programa sufrira daños irreparables de todo fracaso en conseguir ese objetivo. Sobre sus hombros reposa la responsabilidad de lograr la legislacion y el dinero necesario para realizar los programas. La cuestion a que debe responder, es como limar los celos institucionales para que los jefes del comite legislativo miren sus iniciativas con simpatia y no con hostilidad.

Hay un metodo que viene usandose, en este campo, con progresiva frecuencia. Uno de nosotros oyó hablar acerca de él durante la última guerra y decidio ponerlo en practica. (25) El responsable de un programa de construccion de viviendas en tiempos de guerra, decidio que la mejor manera de manejar al respectivo comite legislativo era tratar a sus miembros como si formaran un consejo de directores. Trabó conocimiento con el jefe del comité y le pidió comparecer ante el y sus colegas una vez al mes para conversar con ellos sobre los problemas de la dependencia y pedirles su opinión. Tanto el jefe como sus colegas recibieron la sugerencia con júbilo. Sintieron que el funcionario les daba confianza, valuaba sus consejos y los invitaba a emprender un trabajo común. Las rivalidades desaparecieron y todos se juntaron en la resolución de problemas comunes. El cambio en la atmósfera fué notable. No pasó mucho tiempo sin que el jefe del comité preguntara al administrador si necesitaba mas amplias atribuciones o algunas reformas a la ley que regulaba su dependencia. Y durante las sesiones sobre el presupuesto un miembro por lo menos del comite pertenecia al subcomite respectivo y podia alli dar las mejores informaciones sobre el funcionamiento de la "National Housing Agency", capaces de hacer innecesaria cualquiera investigacion para proveerla de fondos.

Por contraste, otros administradores sin el tipo adecuado de personalidad, o

---

(25) Marshall E. Dimock, "The Executive in Action", (Nueva York, 1945) p.110. Este libro revela la historia del establecimiento de la organizacion de la Marina mercante durante la guerra, en los primeros momentos del ultimo conflicto mundial, y su operacion en los desaños que siguieron, narrada por el director de la citada dependencia. Porque el enfasis principal repone en la teoria y practica administrativa con referencia a una dependencia particular del gobierno, el libro a que venimos refiriendonos puede utilizarse en su totalidad, como un caso de estudio de administracion publica.

procediendo con una perspectiva errónea, caen en polemicas cuando comparecen ante los comites legislativos y algunas veces hasta llegan a perder, por ello, sus empleos. Un administrador contumelioso e insufrible hace perder los estribos a los congresistas. Otro que sea débil y vacilante resulta inapropiado a los ojos de la persona a quien corresponda nombrarlo y del comite legislativo con que deba entenderse pero quizas, por razones politicas, permanece en su cargo. Si a los legisladores les desagrada un administrador, procuraran destituirlo bien por venganza o para golpear a la administración y al partido en el poder. En este sentido basta negar los pedimentos de fondos o de promulgacion de leyes para producir el desplazamiento del administrador que haya perdido la buena voluntad de los comites congresionales.

Para ilustrar la diferencia entre lo correcto y lo equivocado en la arena de la acción política y las cosas que puede o no hacer un administrador para conservar su influencia, traeremos a coacion el caso del jefe de un departamento estadal de bosques y conservacion de recuersos naturales que propició la iniciacion de medidas tendientes a conservar la riqueza maderera. Bajo las disposiciones de la ley que él propiciaba, las compañias madereras y fabricantes de papel quedaban obligadas a solicitar licencia para proceder a la tala y no podian dejar los bosques en condiciones que hicieran factible un incendio o el avance de la erosion. Debian emprender tambien trabajos de reforestacion.

Cuando llego la oportunidad, en el comite legislativo correspondiente, de efectuar audiencias publicas sobre la materia, los intereses madereros hicieron dos cosas: presentaron al abogado mas elocuente del Estado para que defendiera sus intereses y trajeron negociantes de todo el Estado para que combatieran, en el proyecto de ley, su "tendencia socialista". En estas condiciones la audiencia devino un torneo de oratoria. Como los granjeros, principales promotores de la legislacion maderera con la cual querian prevenirse de la erosion que daña a las tierras inclinadas, son poco elocuentes, los resultados fueron facilmente previsibles. Al terminar la audiencia, el jefe del departamento de bosques y conservacion de recursos naturales sintio derrotado su proyecto.

En este punto, ciertos miembros de la camara baja hicieron una votacion informal y se encontró que el proyecto pasaria probablemente. Cuando un proyecto esta pendiente, los miembros de la legislatura que lo favorecen son sus mejores padrinos. En su labor, captan los movimientos de opinion, sondean el humor de sus colegas y despliegan la persuacion que este a su alcance. En el caso concreto, el jefe del departamento de bosques, por carecer de habilidad politica, convino en el retiro del proyecto sin consultar al grupo que lo respaldaba en la legislatura, cuya decepcion fue enorme. Porqué procedio asi? La opinion mas caritativa lo consideraba carente de firmeza. Mas probablemente no era un politico capaz de comprender las posibilidades que tenia el proyecto de ser aprobado.

Acudamos a otra ilustracion. Un proyecto que no tenia nada que ver con el departamento de cierto administrador, estaba pendiente de discusion en la legislatura, pero aquel decidio abogar por ese proyecto para halagar

a los habitantes de su pueblo natal que lo miraban con simpatía. El administrador era uno de los funcionarios mas populares en la capital del Estado. Poco antes e verificarse la votacion sobre este disputado asunto, el administrador concurrió inesperadamente a una fiesta informal de los legisladores en la cual vistió gorra y delantal de cocinero y sirvió la mesa, convirtiendose en la atracción principal.

Durante los dias siguientes, surgieron rumores en los medios legislativos acerca de que "El señor X estaba apadrinando el proyecto anhelado por su pueblo natal", y que asi era puesto que el señor X estaba montando su guardia en la legislatura para fastidiar a sus miembros urgiendolos a votar por la medida que el favorecía. Por causa de esta interferencia fué que, probablemente, el proyecto resultó derrotado y un amplio resentimiento contra el señor X cobró fuerza, al punto que cuando llegó la oportunidad de discutirse el presupuesto, la legislatura redujo las asignaciones destinadas al departamento dirigido por él, todo para castigar a un administrador que era político de una manera torpe.

Para ser eficiente, el administrador debe tener una fina discriminación. Por esta razón es conveniente, para el buen desempeño del gobierno, que los legisladores hagan cierta pasantía por los puestos administrativos donde aprenderán a comprender los puntos de vista de los administradores y para éstos, servir en puestos de eleccion donde ellos comprenderán los puntos de vista de los legisladores. Las discordias creadas por la separación de poderes pueden eliminarse mediante cooperación comprensiva y por la captación de las dificultades existentes en las otras ramas del gobierno. Ninguna conclusión en el campo de la administración pública y de las relaciones humanas en general, es mas importante que ésta. (26).

RESUMEN.

Cada programa administrativo que el gobierno despliegue traduce un desarrollo político y tiene el respaldo de grupos de interés. Y cada programa es ejecutado bajo una atmosfera política. Más aún, dentro del gobierno moderno, las dependencias administrativas se conectan estrechamente al parlamento, apadrinando nuevas leyes o enmiendas legales y, en la rutina de su trabajo, tomando decisiones discrecionales que constituyen una sublegislación, y un contencioso administrativo. Si desean que su trabajo prospere,

---

(26) Por ende, un estudio de lo que ha dado en llamarse dinámica de grupos es una parte valiosa en el entrenamiento del futuro administrador. Este tema ha sido abordado comprensiva y reveladoramente por Stuart Chase en "Roads to Agreement" (Nueva York, 1951).

los administradores deben garantizarse respaldo de tres sectores: de los grupos de interés, de sus propios subalternos y de otras dependencias gubernamentales. Por todas estas razones la administración es inevitable e intrinsicamente política. La Política es poder e influencia. Para triunfar en su trabajo, los administradores así como los legisladores deben entender la política. Por consiguiente, para manejar a los grupos de interes, al parlamento y a las otras dependencias gubernamentales sin sacrificar su integridad e independencia, es esencial la política en el trabajo del administrador.

Ademas, el administrador debe respetar la doctrina de la separación de poderes y contribuir al fortalecimiento del cuerpo legislativo y no aminorar su influencia total. Porque la administración es, en si misma, un grupo de presión, los peligros de abusar de esa condición deben ser resistidos. La clave de un entendimiento en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo está en una clara definición de sus respectivas esferas, apoyada por métodos efectivos de cooperación institucional.

Según parece la administración pública constituía un estudio mas simple cuando se presumía que era ajena al campo de la política. Pero puede preguntarse, Se divertía uno tanto como ahora?.

IV

OBJETIVOS, POLITICA Y PLANES

La administración consiste en saber qué debe hacerse y como hacerlo. El administrador debe identificar los objetivos de su programa, decidir que política administrativa sirve mejor a su ejecución y luego hacer sus planes de suerte que tal programa se desarrolle ordenadamente hasta alcanzar su meta. Sea vieja o nueva la empresa de que se trate, este procedimiento en tres etapas constituye la fase primera y principal de la administración. La segunda fase es la organización de una maquinaria administrativa por medio de la cual puedan cumplirse los planes ya trazados. La fase final es el desarrollo de los métodos y procedimientos que se requieren, incluidos los medios de valorar constantemente los resultados en la medida en que el programa se vaya ejecutando.

El presente capítulo se refiere a la primera fase de la administración, la determinación de los objetivos administrativos, de la política y de los planes. El tema escapó, naturalmente, al capítulo precedente que analizó la determinación general de los objetivos y política del gobierno en su conjunto y su posible formulación a traves de la legislación. Cada administrador en la rama ejecutiva, cualquiera que sea su rango, es responsable en alguna proporción de estos amplios objetivos. Es de su resorte conocer esos objetivos en la medida en que ellos conciernan a su propio programa e incorporarlos en la política, los planes, la organización, los métodos y los procedimientos administrativos, a fin de alcanzar aquella parte de la meta total del gobierno de la cual sea responsable su dependencia, departamento u oficina.

En contraste con la administración de las empresas privadas, donde la determinación de los objetivos es tarea relativamente fácil, en el gobierno ella es mas complicada y está influenciada por muchos factores. Los objetivos de los grupos de interés y de los partidos políticos se traducen en presión sobre el legislador y el administrador. Los objetivos de estos ultimos, hasta donde ellos tienen ideas propias sobre la materia, son igualmente campo de presión en la legislatura, tanto en las sesiones públicas o por otros métodos de corretaje político. Los objetivos del parlamento se expresan en las leyes que se promulgan, cuya ejecución corresponde a los administradores públicos. En este complicado panorama, el administrador ejerce una de las tantas influencias en marcha, aunque la suya es importante.

Cuando, empero, se llega a la formulación de la política y planes administrativos, los cuales comportan los objetivos de un determinado programa operativo, al administrador corresponde la responsabilidad principal. Es cierto que el administrador nunca queda totalmente liberado de la super-

visión legislativa porque hay casos en que el parlamento asigna las apropiaciones presupuestarias a condición de que se demuestre que se está trabajando con eficacia. Tampoco se libera de los grupos de presión-tanto de los que sirven como de los que combaten sus programas-porque esos grupos operan en estrecho contacto con la administración. En esta etapa es donde se requiere el papel de catalizador a que aluden Brooks Adam y Mary Parker Follet.

Determinando los objetivos:

Cuáles son los objetivos de un programa particular y cómo se determinan? A menos que la decisión administrativa, en este punto, se formule claramente y sea ampliamente entendida y aceptada por toda una organización, la política interna será confusa, gran parte del proceso administrativo operará sin orden y un sentido de frustación lo pondrá todo en peligro.

Pero no siempre es fácil decidir acerca de un objetivo sencillo y al propio tiempo total. Tampoco es fácil definir objetivos que sean congruentes dentro de un programa del gobierno como un todo. Los deseos de los partidos políticos, grupos de presión y administradores son a menudo conflictivos y los legisladores rara vez tienen un mismo criterio. No es sorprendente que la legislación carezca de una declaración de objetivos precisa que haga facil la tarea del administrador cuando él traslade los mandatos legislativos al campo de las finalidades concretas de un programa hacedero.

Afortunadamente no todas las declaraciones formales de objetivos son tan confusas. Cuando el presidente libra un mandato ejecutivo en cumplimiento de las autorizaciones recibidas del Congreso, sus términos son claros. Buena parte de la legislación es tambien directa. En los niveles más bajos del gobierno los objetivos son claramente expresados porque los grupos de presión en las legislaturas estadales y en los concejos municipales no son tan diversos como en la capital nacional.

El administrador que tenga un objetivo claro que lo guíe, está colocado en una posición afortunada. Cuando la Recruitment and Manning Organization fué creada por orden ejecutiva en 1941, como parte de la War Shipping Administration, su único objetivo consistió en impedir los retardos en la operación de los barcos yanquis y aliados, debidos a las dificultades en conseguir tripulaciones para manejarlos. (1) El hecho de que cualquier retardo en esa materia entorpecería la prosecución de la guerra era un fuerte incentivo. Con un objetivo tan claro, la política administrativa se efectuó con naturalidad: las relaciones entre patronos y obreros deberían permanecer estables y los puntos de fricción deberían ser eliminados; tendría que

---

(1) Esta historia está relatada en el libro "The Executive in Action" (Nueva York, 1945) de Marshall E. Dimock, Capitulos II-VI.

proveerse un suministro adecuado de mano de obra para los barcos, sin disminuir las necesidades humanas de las fuerzas armadas; las condiciones de trabajo en los barcos tenían que ser tan favorables como fuera posible y la moral de los marinos comprometidos en el combate debería permanecer en un alto nivel. Cuando aparecían fallas en las tripulaciones, debidas a las perdidas en batalla o a decaimiento provocado por la fatigas en la vida de mar, habían de llenarse aumentando el tiempo de servicio. Cuando se suscitaba una duda, la guía mas segura era preguntarse cómo se haría para que ningun barco aplazara sus itinerarios por causa de deficiencias en la provisión adecuada y oportuna de hombres calificados para tripularlo.

Otra experiencia de la última guerra, ilustra cuan dificil puede ser, por comparación, analizar y reconciliar objetivos, a veces conflictivos, de un mismo programa. Así la Emergency Price Control Act, autorizó al administrador de precios a establecer topes para estos, cuando"el precio de una mercancía aumentara o amenazara aumentar de una manera incompatible con los propósitos de esta ley". En el mismo parágrafo, sin embargo, habían dos disposiciones que limitaban la autoridad conferida: los precios máximos debían ser aquellos que a juicio del administrador resultaran "racionales y equitativos" y habrían, tambien, de corresponder a "los propositos de esta ley". (2).

Los propositos de la ley eran muchos y muy importantes: prevenir una desastrosa inflación y asegurar una adecuada provisión de artículos civiles a toda la población; impedir que las demandas civiles comprometieran los aprovisionamientos militares; prevenir las ganancias exageradas y al mismo tiempo asegurar a los productores y a todos los actores en el proceso economico un beneficio justo; y guardar un sano equilibrio entre las distintas clases e intereses talescomo los de los consumidores privados y los industriales y los de la industria del carbon y la industria de la energía eléctrica. Estos objetivos se esbozaban de una manera muy general y el administrador de precios gozaba de facultades bien amplias. Pero si la OPA (Oficina de Administración de Precios. N. del T.) quería darle sentido a sus propios empleados cuyos destinos estaban en sus manos y ganar la confianza del Congreso y de la nación, el administrador había de ser suficientemente hábil para concertar los objetivos antagónicos dentro de un programa integrado sobre el cual basar una clara política administrativa y de allí pasar a la formulación de nítidas guias de decisión y métodos hacederos de organización y procedimiento.

---

(2) La historia está relatada en el libro "Problemas on Price Control: Pricing Standards"; editado por James B. Eckert. Publicación general No. 7 en las series de la OPA intituladas "Historical Reports on War Administration: office of Price Administration" (Washington D. C. 1947) a causa de que la situación era tan complicada, éste y otros estudios similares de las practicas administrativas de la OPA ofrecen una excelente ilustracion de cómo la determinación de los procesos que se requieren en la escogencia de los objetivos y en la formulación de la politica, operan realmente. Tambien ha descrito los metodos de la OPA Victor A. Thompson en "The Regulatory Process in OPA Rationing. (Nueva York, 1950).

tal se formula por otra rama del gobierno. Hay celos entre las distintas ramas del gobierno y entre los diversos departamentos ejecutivos. Y es difícil suministrar la clase de organización que se requiere en la cima del gobierno, para ejecutar esta tarea aceptablemente sin que se corra el riesgo, al mismo tiempo, de crear una amplisima concentración de ayuda de estado mayor alrededor del jefe del Estado.

Si las orientaciones mas generales del gobierno son inconexas, los administradores encargados de los programas resultantes estarán expuestos a la confusión o a mantener sus instintos combativos permanentemente estimulados para aplastar toda oposición. En un vasto organismos gubernamental, el administrador establece su objetivo y marcha adelante aún cuando ello signifique desplegar una acción independiente que puede serle reprochada. No es que él sea intrinsicamente indisciplinado o super-agresivo. Es que tal conducta es el único camino para establecer objetivos suficientemente claros y promover un programa que no dañe su reputación o frustre a sus subalternos.

Ganancias y eficiencia como objetivos.-

Cuando se compara al gobierno con las empresas privadas, se subrayan las diferencias en el grado de claridad con que deben formularse los objetivos pero no se insiste en los objetivos en si mismos. Se ha dicho que la empresa privada busca las ganancias y llega a ser para ello, recursiva y eficiente, mientras que el gobierno ofrece un servicio y llega a ser burocrático y negligente. Aunque esta declaración es sugestiva, ella está sujeta a tantas calificaciones como, por ejemplo, la de que es incorrecta.

Las ganancias son el objeto de toda actividad económica, dice Peter Drucker, ya se realice bajo el capitalismo, el socialismo o cualquier otro régimen. Aunque hay otras consideraciones, como el prestigio y el status, las ganancias son la resultante de los riesgos. Sin ellas, una economía se devoraría a si mism y llegaría a ser mas pobre y menos eficiente (6). Pero, aunque las ganancias definen el objetivo de los negocios, no agotan la materia. A corto plazo podría ser beneficioso representar mal un producto, colocar los precios por debajo del coste para desplazar un competidor, exprimir la fuerza de trabajo del obrero hasta la última gota y a bajos salarios y desafiar las leyes relativas al monopolio y a las deslealtades publicitarias, pero a largo plazo esta política no es conveniente. En la edad de las corporaciones gigantescas, la ganancia se basa en sanos objetivos sustentados en sanas orientaciones administrativas. El gerente de una corporación no decide su política solo para el mañana inmediato, aunque una decisión particular pueda cambiarse, sus resultados serán un factor en la construcción del futuro de una empresa "inmortal".

Desde el punto de vista administrativo, los objetivos de una empresa privada y los de una dependencia gubernamental se asemejan mas que discrepan. En ambos casos, se identifican las ventajas de corto y largo plazo. Hay necesidad, en uno y otro caso, de satisfacer a los empleados, a los clientes y

---

(6) Peter Drucker, "Concept of the Corporation" (Nueva York, 1946) p. 231-232

termino debe aclararse.

Para comenzar, la palabra "eficiencia" parece tener una variedad de significados, ninguno de los cuales se ha empleado en su acepción universal en la literatura sobre dirección administrativa. Parece igualmente claro que la eficiencia noes un fin en si misma. Ella sólo indica lo bien que se esté haciendo una cosa y no si esa cosa vale la pena hacerla. El término sugiere un método de medición, una escala y sin embargo el concepto integral de eficiencia de ningún modo constituye una escala práctica. Son las técnicas de la eficiencia, tales como la contabilidad de costos, los estudios del tiempo y de los movimientos, los análisis estadisticos y otros elementos de la misma clase, los que suministran las herramientas prácticas de medición. No hay razón, desde luego, para que la palabra eficiencia no contiúe usandose mientras se define su concepto y se reconoce que ella significa un medio y no un objetivo de actividad colectiva.

Los objetivos de la administración pública pueden expresarse en estos términos:suministrar a la comunidad por medio de programas administrativos especificos, salud y educación, protección interna y externa y otras cosas semejantes; proporcionar a los empleados públicos que trabajan en esos programas, oportunidades de mejoramiento personal, auto-suficiencia y satisfacción; incrementar los deseos de la comunidad y estimular la iniciativa individual. En la empresa privada, los objetivos de un negocio determinado pueden expresarse en los mismos terminos. En otras palabras, los objetivos finales de todos los programas institucionales entrañen valores mientras los medios adoptados, aunque posiblemente influyen en las finalidades que se buscan, son solo instrumentales en su ejecución. En consecuencia, el sano contexto de la palabra eficiencia es quizas el siguiente: dado un objetivo deseable es importante el uso mínimo de recursos en su ejecución, siempre que otros objetivos aceptables no resulten con ello perjudicados. Como se recalca siempre, los recursos son limitados y es función, tanto de la administración pública como de la privada, sacarles el máximo provecho.

Formulando la Política.-

Se ha dicho que la política administrativa deriva de los objetivos. En la alusión que hicimos al caso de la War Shipping Administration, fué adoptada la política de mantener el status quo entre patronos y obreros porque de lo contrario, se hubiera frustrado el próposito de impedir el retardo en la operación de los barcos. Concretamente, esa política significó que aún cuando al War Shipping Administration gozaba del monopolio sobre toda la fuerza de trabajo que entrara en la industria naviera, se decidió que todo trabajador acudiera a lossindicatos marítimos, cuando estos tuvieran contratos con los armadores o, en caso de no existir contratos, enviar al empleado directamente a los patronos.

Esta era una política administrativa, deducida de los designios mas amplios que planteaba al país la emergencia de la guerra. Fué una decisión tomada por un administrador como medio para alcanzar sus objetivos. Ello no difiere esencialmente de una mas amplia politica y se distingue sólo por el nivel de la jerarquía administrativa en que se tomo la decisión. Se trata

de una maniobra procedimental, por medio de la cual la política de fondo de una empresa se traduce en resultados concretos. La política administrativa debe coincidir con los grandes objetivos nacionales. Ambos se basan, a la postre, en valores filosoficos. Las dos se condicionan reciprocamente. Y ambos son hitos importantes en el andamiaje básico dentro del cual se realizan las operaciones.

Con arreglo a estos planteamientos, en la presente discusión la política significa las reglas de conducta, concientemente conocidas, que guian las decisiones administrativas cuando los problemas que se suscitan piden una escogencia. La política no sólo ayuda a los funcionarios a decidir las cuestiones en cuanto ellas surgen sino que tambien ayuda a predisponer favorable o desfavorablemente a los empleados subalternos y al público, con respecto a la institución. Es principalmente por esta circunstancia que en la industria moderna ha llegado a ser ahora mas común que antes que las grandes corporaciones divulguen su política básica (10) Aqui radica una de las muchas relaciones entre causa y efecto que se cruzan dentro de la administración: son deseables las buenas relaciones públicas y para ello se requiere una política popular que a su turno pide una clara formulación de objetivos. Una exitosa administración es siempre un procedimiento lógico porque cada paso debe determinarse y aceptarse antes de que el siguiente llegue a surgir.

Al decidir sobre una política, el administrador hace habitualmente una escogencia entre alternativas. Puede seguir sus propias preferencias y aún prejuzgar mejor que un colega suyo dotado de una perspectiva diferente con respecto a los medios prácticos para la ejecución de los objetivos del programa de que se trate o de los objetivos que reflejan mejor el interés público. Una persona colocada en una posición clave puede forzar sus puntos de vista, filosoficos o de valoración, aun cuando una mayoría de empleados, como lo revelaría un plebiscito estuvieron por una solución distinta. La ley de la situación, o sea lo que parece lógicamente requerir la situación en si misma (11) es un factor en toda escogencia, como lo son los objetivos del programa. Pero los puntos de vista personales de quien tenga el poder para decidir, exluirán siempre lo que haya de automático o inevitable en la decisión que se tome.

No obstante, el administrador que toma decisiones guiandose por sus puntos de vista personales debería comprender que puede estar desafiando la ley de la situación y, con toda probalidad, a la opinión pública y, por ende, que está abocado al fracaso. En la alusión a la War Shipping Administration, por ejemplo, la emergencia de guerra hubiera servido de pretexto para golpear a los sindicatos pero las perturbaciones en el frente del trabajo que ello habría ocasionado, amenazaban el esfuerzo bélico de la nación. Hubiera

(10) Como un aspecto esencial en las relaciones públicas, esta materia se trata en el capítulo XV.
(11) Véase el trabajo de May Parker Follet "The Giving of Orders" cuyos editores son Henry C. Metcalf y L. Urwick, "Dynamic Administration", Nueva York 1941. p. 58.

Es una historia significativa llena de colorido. Quien iba a adquirir los ciento cuarenta millones en plantas de aluminio que se ofrecían a una fracción de su costo original? Sería la Alcoa, Aluminum Company of America? La ley de la situación aconsejaba esa solución porque la Alcoa era una empresa que dominaba entonces en la industria del aluminio. Al mismo tiempo, el Departamento de Justicia estaba trenzado en una batalla legal con la Alcoa para determinar si el monopolio debía disolverse y permitir la entrada de competidores en la industria. Como podía esperarse había campo para amplias disensiones y dentro del Surplus Property Board ellas llegaron a formularse fuerte y abiertamente.

Cuando el Surplus Property Board fué creado en 1944, el Congreso y el Poder Ejecutivo expresaron su interés en que ese organismo no podía ayudar a crear o estimular situaciones de monopolio. El trabajo de la nueva dependencia se desarrolló deficientemente al principio a causa, principalmente, de que sus jefes conocían poco de las intenciones del gobierno y cuando W. Stuart Symington llegó a ser administrador de esa dependencia en 1945, operó bajo trabas similares. Además, él había confrontado muchas dificultades administrativas-incluyendo problemas de personal incompatible y de espacio inadecuado en las oficinas, entre otros - y la venta de las plantas de aluminio era una pequeña parte de su tarea total.

Cuando Symington entró a considerar la materia, una semana despues de su nombramiento, encontró que le daban consejos antagónicos dos de sus subalternos. Uno de ellos era un economista, que había tenido experiencia en empleos gubernamentales y que le aconsejaba promover dos o mas competidores para la Alcoa. El otro era un hombre de negocios que había sido llevado a su cargo para equilibrar el idealismo del economista con un criterio práctico. Cada uno de ellos tenía preparado un plan para la venta de las plantas de aluminio y Symington, no siendo experto en el asunto, no se sintió competente para escoger entre ellos. En consecuencia, él confrontaba un dilema; si las plantas continuaban siendo propiedad del gobierno su fama de eficiente vendedor y de director ejecutivo sufriría detrimento y si tomaba cualquier decisión que fuera interpretada como estímulo a un monopolio, su reputación de administrador liberal y progresista, resultaría igualmente dañada. Posiblemente, observa el autor del caso, Symington "deseaba formular un plan que prometiera rápida cooperación con los negocios privados y un satisfactorio rescate financiero para el gobierno, como parecía desprenderse de la proposición Reed, y combinar con esto un sano logro de los objetivos sociales de la Ley - la realización de las condiciones de competencia que apuntaba Kement (el economista). El no se disponía a seguir adelante con ninguno de los dos planes y no estaba seguro de que hubiera un tercer plan".

Como un medio de superar la dificultad, Symington trajo al problema el criterio de abogados y otros consultores. Se solucionaron problemas de encontrar compradores distintos a la Alcoa; de persuadir a ésta a entregar plantas que venían operandose bajo su dirección y mediante condiciones de arrendamiento y de hacer aprovechables para otros compradores las patentes y métodos de trabajo. En otras palabras, la solución mas fácil era venderle a la Alcoa. Al final empero, la decisión fué adversa a ella. Se encontró posible doblegar a esa compañía (con la ayuda de la Corte Suprema que falló a favor del gobierno el juicio contra la misma compañía) y se echaron las bases para el surgimiento de condiciones de competencia en la industria del aluminio.

Otro caso de Estudio. La controversia sobre la reconversión.-

Un caso que ilustra las extremas dificultades que pueden rodear a todo un conjunto de decisiones es el de la controversia en torno a la reconversion, registrado por el Inter-University Case Program (14). La dificultad en este caso parecía encontrarse en una cuestión simple: qué grado de actividad hacia la reconversión podía permitirsele a la industria yanqui en 1944, existiendo todavía condiciones de guerra?

Donald Nelson, jefe del War Production Board, consideraba que ya para fines de 1943 podía iniciarse cierta tendencia a la reconversión si los recursos existentes lo permitían. En esa época se estaban produciendo municiones por valor de 74 mil millones de dólares al año. Esto significaba el punto más alto de la producción y la tarea inicial de proveer el equipo de capital para las fuerzas armadas estaba quedando rápidamente concluída. El problema en 1944, consistía en aportar el mantenimiento y reemplazo de las municiones y empezar la producción de cualesquiera nuevas armas que se necesitaran. Pero la producción total se había programado para que declinara a la rata de 1500 millones de dólares por mes durante el primer semestre de 1944 y en cantidades mas elevadas de allí en adelante.

Para junio de 1944, respaldandose en la confesa política de la oficina de movilización de guerra y del comité Truman del Senado, Nelson anunció que a partir del primero de julio, se formularían cuatro nuevos reglamentos para permitir cierta tendencia hacia la reconversión. Nelson apoyó sus puntos de vista en que, si las predicciones resultaban correctas, había algunas plantas, ciertos materiales como acero y cobre y algunos hombres y mujeres no utilizados que podían emplearse en otros lugares. Simultaneamente, había escasez de trabajadores en algunas industrias de guerra y en ciertas localidades, lo cual amenazaba interferir la producción de municiones. Nelson tambien consideraba que los reajustes en la mano de obra debían de hacerse con vistas de guardar en su nivel justo la producción de guerra y permitir los primeros pasos hacia la reconstrucción.

Los funcionarios del Departamento de Guerra - y especialmente el general Brehon Somerwell y el Sub-Secretario de Guerra Robert Patterson - estaban convencidos de que el programa de reconversión dañaría el esfuerzo de guerra. Impresionados por la posibilidad de que surgieran escaseces de mano de obra en algunas industrias de guerra consideraban, además, que un movimiento hacia la reconversión sería mal comprendido por la nación interpretandolo ésta, equivocadamente, como una señal de que la guerra estaba ya terminando y que el sentido de urgencia resultaba ya innecesario. Donde Nelson no contempló ningun conflicto entre los objetivos del reclutamiento de la mano de obra para mantener la producción de municiones y del comienzo de una ordenada reconversión, los funcionarios del Departamento de Guerra consideraron que no podía permitirse ninguna distracción, por pequeña que fuese, del esfuerzo de

---

(14) ibid. "The Reconversion Controversy", pp. 215-284

guerra del país. En consecuencia, estos últimos se opusieron al plan de Nelson anunciado en junio de 1944, asi como tambien se opuso la War Manpower Commission y algunos de los propios subalternos de Nelson. James F. Byrnes, jefe de la Oficina de Movilización de Guerra, intervino entonces y la promulgación de las ordenes para la reconversión fué pospuesta del primero de julio a inciertas fechas de julio y agosto.

En agosto, como resultado de la controversia sobre las órdenes, la vieja fricción entre Charles Wilson, Vice-Presidente Ejecutivo de la W. P. B. y Nelson llegó a su punto culminante. Wilson renunción, Nelson fué a China como representante personal del Presidente y J. A. Krug asumió los cargos que desempeñaban los dos protagonistas de la controversia. La acción contemplada por las órdenes de Nelson fué gradualmente disminuída y para diciembre estaba en estado de suspensión. En abril del año siguiente, asegurada la derrota de Alemania, comenzó un programa de reconversión en gran escala.

Nelson había enjuiciado el problema al principio como una materia técnica acerca del sabio manejo de la economía en la preparación de la paz, pero mas tarde vió en él una ingerencia de los funcionarios del Departamento de Guerra en la política de la la W. P. B. Los periodicos enfocaron el asunto como una disputa entre Nelson, Somervell y Patterson, lo cual no ayudó ciertamente a resolver las dificultades.

Como se ve en este informe, el asunto significa un estudio de las decisiones que se toman en zonas cruciales del proceso administrativo, tomando en cuenta los grandes factores políticos, económicos, institucionales y psicológicos que allí quedaron envueltos. El punto central fué la WPB, porque ésta dependencia había asumido responsabilidades iniciales en el desarrollo de una política de reconversión. Los varios factores de la controversia, incluyendo la exhibición de personalidades, las trabas que confrontaba la WPB y la necesidad en que estaban los funcionarios de esta última de asegurar la cooperación y el consenso de hombres de diferente extracción y que representaban intereses antagónicos, están allí descritas en detalle.

La jerarquía de la autoridad administrativa.-

Cuando se toma una decisión en materia de política, debe expresarse en forma de directriz concreta de modo que cualquier persona perteneciente al equipo burocrático pueda entenderla. Tales directrices solo pueden ser, sin embargo, promulgadas sobre la base de una adecuada autorización legal. Dónde obtiene el funcionario su mandato y cómo lo perfila y define para que hasta el más modesto empleado pueda comprender cuál es su tarea? Y cómo se colocan las directrices políticas dentro del conjunto de herramientas de la administración?

En el gobierno, la administración comienza con amplias concesiones de autoridad y, a traves de las sucesivas escalas, su aplicación se reduce a la situación real de trabajo. Aunque la alusión a la War Shipping Administration, es aplicable en este caso, en general la estructura de la autoridad es aproximadamente la misma en todos los niveles del gobierno:

Provisión constitucional.- La autoridad deriva de una disposición específica de la constitución (federal o estadal, segun el caso) o de una carta local, en el caso de los municipios.

Provisión estatutaria.- Cada funcionario tiene su "ley" o grupo de leyes promulgadas por el parlamento y que constituyen su mandato básico

Orden ejecutiva- Algunas veces, cuando el jefe del Estado quiere alcanzar un propósito determinado o cuando resulta indicada una acción de emergencia, promulga una orden ejecutiva, con arreglo a las facultades que le hayan otorgado las leyes, tales como las de poderes de guerra durante el último conflicto mundial, que le dieron atribuciones discrecionales. Se presume que el público recibe noticia de tales órdenes porque ellas se publican en el Registro Federal, editado periódicamente para este propósito, entre otros.

Orden Administrativa.- El próximo paso, en escala descendente, lo constituyen las órdenes libradas por el jefe de un departamento ejecutivo, de acuerdo con las facultades recibidas de las leyes ode las órdenes del Presidente. Estas órdenes administrativas tienen fuerza de ley y deben insertarse en el Registro Federal. Un ejemplo de este tipo de órdenes fué la que creó la Recruitment and Manning Organization en la War Shipping Administration y definió, de antemano, sus facultades. Para el jefe de la nueva dependencia, la orden administrativa constituía su mandato porque allí estaba definido lo que podía y lo que no podía hacer. Despues, el podía librar órdenes administrativas concernientes a las relaciones de trabajo y a otras materias. Estas órdenes subsecuentes, no podían ser suscritas por él sino por el jefe del departamento quien es la única persona autorizada por el Presidente o por el Congreso para formular una política de fondo.

Instrucción.- Una véz definidas las lineas generales de una política, a traves de las leyes, las órdenes ejecutivas del Presidente o las órdenes administrativas, el próximo paso consiste en instruir a los empleados subalternos sobre lo que ellos deben hacer. Esto se hace por conducto de "instrucciones" llamadas tambien directrices-que son órdenes precisas, referentes a una situación concreta. Las instrucciones tambien conciernen a la política, pero en estos casos se pone más énfasis en los procedimientos que en la sustancia. Pero un procedimiento equivocado puede frustrar una buena política. Las instrucciones, como las órdenes administrativas, son estrechamente vigiladas por los grupos de presión.

Boletín informativo.- Muchas organizaciones diferencian entre las comunicaciones que contienen madatos de autoridad y aquellas que solo insertan información necesaria como material complementario. Sin embargo, los boletines informativos son una herramienta corriente en la administración, porque ellos permiten que los empleados de todas las categorías comprendan lo que significa la política adoptada.

Algunas veces, todo este material se codifica, para así decirlo en manuales administrativos que explican las varias fuentes de autoridad, las decisiones judiciales y en general, trazan esbozos de organización y procedimiento.

Como lo demuestra éste análisis, la función de formular la política se extiende a traves de toda la jerarquía administrativa, desde las disposiciones constitucionales y legales a las circulares de información interna. El punto en el cual se recibe el propio mandato de cualquier empleado pueden facilmente determinarse, relacionandolo con su posición en la jerarquía de la autoridad.

Un término que no se ha mencionado dentro del andamiaje que acabamos de describir, pero que tropezará con frecuencia el estudiante es el de "norma administrativa". Una norma es una pauta empleada por los administradores en la decisión de casos individuales, de suerte que tales decisiones sean congruentes y claras. La norma administrativa no tiene significado nitidamente establecido en la ley o en el lenguaje jurídico y es, no obstante, el principal instrumento para trasladar las determinaciones políticas al campo de las realizaciones concretas (15). Tal instrumento lleva a ser necesario cuando, como ocurre a menudo, el parlamento establece una condición o un conjunto de condiciones bajo las cuales deben actuar los funcionarios administrativos y que, por ende, los obliga a proceder con arreglo a una norma. Una norma define la política general, pero deja las decisiones acerca de su instrumentación en manos del administrador. Por ejemplo, el Congreso autorizó a la Office of Price Administration para que permitiera a las empresas privadas una equitativa ganancia cuando la OPA decidió que las ganancias habidas en el lapso 1936-1939 eran equitativas; esto llegó a ser una norma. La norma no es en si misma una directriz (orden de mando), es mejor la limitación de una directriz.

La Administración de la Planificación.-

Una vez previstos los objetivos y política de una empresa, corresponde entonces determinar los planes, hecho lo cual, el programa puede adelantarse. La planificación, como concepto global, es un término muy usado con fervor por algunos y aprehensión por otros. En el lenguaje corriente de los negocios o en el vocabulario de la administración cientifica, sin embargo, la planificación simplemente significa la utilización de un diseño racional en contraste con el azar, la previsón de las decisiones en lugar de la improvisación. Es en este sentido que el término se usa en el presente capítulo.

Henri Fayol, un ingeniero francés y autor de un famoso libro intitulado "Administración Industrial y General", coloca la planificación como el primero y por muchos respectos el mas importante de los cinco escalones que forman el proceso administrativo. Planificación, dice Fayol, es provisión (prevoyance. En frances en el original), es ver adelante para tener una idea clara de lo que debe hacerse. Los otros cuatro escalones, agrega él,

---

(15) Véase Eckert ob. cit. p. 2n. Este problema se discute mas adelante, en el capitulo XVII

son organización, comando, coordinación y control. Richard L. Landsburgh, otro experto en administración comercial, tambien subraya el papel cardinal de la planificación: la administración, a su juicio, es la correlación de los detalles de las operaciones de una empresa, de suerte que se trabaje como un conjunto armonioso hacia el objetivo deseado. Los tres pasos inherentes a este proceso son el establecimiento de la política de fondo, la planificación y creación de una organización que sea capaz de desarrollar esa política y la operación de la empresa por medio de esa organización. Finalmente, L. P. Alford, en "Management's Handbook", conviene con Fayol en que la planificación detallada de los procesos y operaciones es el primer paso en la práctica moderna de los negocios. (16)

La planificación, un proceso o un procedimiento aplicable a cada clase de situaciones que pidan acción, ha adquirido un número de connotaciones concernientes a los tipos de acción de que se trate. En consecuencia, aunque los tipos de planificación permanecen siendo los mismos en cada caso, las caracteristicas del programa al cual son aplicados le confieren un aura específica. Como una función de la administración, la planificación se utiliza en todos los niveles de la empresa privada y, con mayor énfasis, en el gobierno. Cada aspecto de la administración ha de planearse: política, organización, procedimientos, desgaste físico y los métodos de comprobar los resultados. Tan frecuente es la función de planificación en la administración que es solo cuando se usa el término con cierto sentido socializante que las gentes empiezan a temer sus implicaciones políticas (17).

La administración puede concebirse como un flujo de energía de un nivel a otro, de una fase de acción a la próxima; proceso que nunca termina y cuyos términos tienden a fundirse en una sola corriente. La tarea de la dirección administrativa, en el nivel más alto, es procurar que esa fusión se

---

(16) Para referencias mas amplias, véase la bibiografía correspondiente a este capitulo.

(17) Algunas de las principales oportunidades en que se usa el término planificación y los principales factores que ayudan a crear el aura o la acepción son los siguientes:
Planificación Internacional: relativa a la reducción de tarifas, administración del servicio postal, la prevención de la guerra. Planificación Económico-Nacional: organización de la economia en tiempo de guerra, y en todo tiempo en los paises socialistas. Planificación Regional: como se puso de manifiesto en las obras del Valle del Tennesse. Planificación Local: uno de los mas viejos y mejor desarrollados campos de la planificación donde sus funciones se aceptan con tanta naturalidad como en la práctica de los negocios privados. Planificación de Recursos: que presta caracteristicas a muchas de las categorías arriba mencionadas y realizado, en EE.UU. por la National Resources Planning Board entre 1933 y 1943. Planificación administrativa: o sea los medios por los cuales el funcionario asimila las experiencias pasadas para proyectar su programa al futuro. El procedimiento cobija todas las institu-

efectué y sea permanente. En la práctica de los negocios en los Estados Unidos, donde la planificación es mas frecuente que en el gobierno, el término asume una acepción dinámica, estimulada y sostenida por la necesidad de acción correcta que alli se experimenta. La planificación no es algo concebido por teóricos y destinado a no aplicarse jamás. Es, al contrario una parte del flujo diario de las operaciones. La lógica secuencia de ellas es, primero, un objetivo claramente definido, segundo, alguna comprensión básica de la política que de él se deriva y, tercero, la administración de la planificación que se divide en diversas partes perfectamente diferenciables.

El análisis de los objetivos conduce al análisis de los medios y modos de ejecución, lo cual a su turno lleva a especificaciones relacionadas con el "qué" y el "cómo" y con el "cuando" y el "dónde" de las unidades de ejecución. (18). Esto es planificación administrativa. Es una estación intermedia que se liga a todo lo ocurrido antes y, por otro lado, todo lo que venga despues se relaciona tambien con ella. La planificación exitosa exije responsabilidades definidas para actos definidos de ejecución, de acuerdo al curso de instrucciones definidas. Este proceso, a su vez, requiere organización, supervisión y control. La aplicación de estos términos asegura ejecución coordinada, mantenimiento de registros demostrativos de que ésta se verifica de acuerdo con lo que se planeó y acción pronta para corregir cualesquiera defectos que se observen. Esta planificación se efectúa en todos los niveles de una organización. La tarea del administrador consiste en procurar que todos esos aspectos se cumplan simultaneamente.

Para fines de análisis, Harlow Person distingue varias ramas de planificación administrativa incluyendo la planificación estratégica del mas alto grado, la planificación táctica en un nivel intermedio, planificacion en el plano de la ejecución detallada y planificación individual del trabajo en el sitio mismo de su ejecución. Este tipo de planificación se ve en todas partes y no es monopolio de unos pocos. Person plantea que "excepto donde un trabajador es víctima de operaciones en cadena altamente mecanizadas, él goza de una amplia discreción dentro del radio de especificaciones que reciba acerca de la calidad, cantidad, tolerancia, métodos sugeridos y tiempo de trabajo, para planear el modo de cumplir su tarea especifica" (19). Otra de las

---

ciones pero es preferencial en la administración privada y en el gobierno. Cabe anotar que hay todavía un tipo más de planificación, llamada planificacion del trabajo. Es un aspecto operante de la función de planificación y, como tal, es una técnica de supervisión mas bien que una parte de la planificación en su amplio sentido. La planificación del trabajo se trata en el capitulo XII.

(18) Harlow S. Person, "Planned Execution". The Issue of Scientific Management", Advanced Management X (Diciembre de 1945)

(19) Ibid, p. 133

tésis cardinales de Person es que la planificación, como técnica, es una idea universal y que por consiguiente los métodos y perspectivas que consideramos aplicables a una corporación privada puden trasladarse a la planificación nacional o internacional.

En un sosudo artículo sobre planificación, Donal C. Stone, Ayudante del Director de la Oficinan yanqui del Presupuesto, distinguía entre planificación de programas sustantivos y planificación de facilidades administrativas (20). A la primera la llamó también planificación de recursos, planeamiento de programas o investigación técnica.

La segunda planificación propiamente administrativa, se refiere al desarrollo de una sana organización, a los métodos de dirección, a los procedimientos y a las prácticas, así como a la dirección y a la coordinación de los programas. Antes de pasar adelante, Atone advertía que la línea entre la planificación de programas y la planificación administrativa era muy oscura. Es esta la razón por la cual la amplitud y significado de la planificación administrativa no se entiende correctamente algunas veces y porque los dos tipos de planificación mencionados se consideran inseparables.

Desde el ángulo funcional, la planificación y la investigación están estrechamente ligadas. "La planificación, dice Person, no expresa preferencia por ningún modo especial de investigación. Esta concierne a situaciones variables, sus problemas varían y por consiguiente los métodos de la investigación varían. "La planificación se relaciona también estrechamente con la técnica del presupuesto. "Un presupuesto, observa Robert A. Walker, no se distingue de una planificación de procesos . El presupuesto es en sí mismo un plan de trabajo". (21).

Una de las razones por las cuales los aportes de Person en este campo son tan valiosos es que él mantiene sus pies firmemente cerrados a la realidad, en gran parte sus escritos se refieren a la planificación del trabajo en los negocios. Distingue Person ocho características en la función de la planificación: la planificación junto a la investigación con los dispositivos para que operen armoniosamente; la planificación es un proceso continuo porque la administración es dinámica; la planificación distingue entre los factores constantes y los factores variables de una situación; la planificación debe operar, hasta donde sea posible, en términos de normas, lo cual involucra objetivos definidos, calidades definidas, cantidades definidas y medios y modos tecnológicos de ejecución bien definidos, tanto en lo humano como en lo material. Además, la planificación depende, para su éxito, de la organización funcional y de la repartición de resposabilidades debe operar en varios planos, cada cual con sus especificaciones apropiadas; es una función integrada y no separada; y finalmente, la planificación requiere una norma última, en la cual sea mensurable, tal como las ganancias, a fin de valuar su verdadera efectividad.

---

(20) Intitulado "Planning as an Administrative Process" presentado a la Conferencia Nacional sobre Planeamiento (12 de Mayo de 1941).
(21) Person ob. cit. Vease también Robert A. Walker "The Relation of Budgetin to Program Planning Review IV (Primavera, 1944) 97-102.

La localización de la Planificación en la Organización.-

Uno de los puntos planteados por Person, como se observará, es que la función de planear se integra con el resto de la administración y no se coloca como una función directiva o asesora establecida aparte, tal como ocurre a veces. Por muchos años esta cuestión ha sido objeto de cálidos debates en los círculos administrativos. Los planificadores locales y los de recursos favorecían la idea de la profesión separada y de un status distinto y los jefes de las empresas privadas y los organismos públicos apuntaban hacia su integración. E. J. Coil, quien fué por muchos años el genio rector de la National Planning Association, (22) formuló cierta vez diez proposiciones tendientes a darle caracter separado y profesional a la función de planificar. Aunque reconoce que el equipo de planificadores debe trabajar en estrecha asociación con la dirección general, el planificador profesional realiza una labor a tiempo completo que debe desvincularse de intereses especiales, más aún, los planificadores deben ser generalistas más bien que especialistas. Por otra parte, Gordon Clapp, director de la Tennessee Valley Authority, quien tuvo buena experiencia en materias de planificación administrativa, llegando a conclusiones en favor de una relacion integral en vista de que la distinción entre los que planean y los que ejecutan es vaga y cambiante, al menos no es tan clara como aparece trazada en los gráficos de una organización. En consecuencia, en la TVA se cumple un esfuerzo para ampliar cuanto sea posible la difusión de la competencia y de la responsabilidad en ambas funciones entre todos los departamentos de esa dependencia. Así, en la práctica, la misma persona, el mismo equipo o el mismo departamento pueden tener participación en las varias etapas de planificación, formulación y ejecución de un mismo proyecto. (23) Lo que parece cierto es que se recomiendan diferentes clases de relación organizativa para diferentes clases de actividad planificadora. La planificación local (urbana) probablemente justifica un departamento separado, organizado como un equipo unido, pero la mayoría de las organizaciones mercantiles y los programas de acción del gobierno, encuentran habitualmente más útil la integración.

---

(22) E. J. Coil "Administrative Organization for Policy Planning", "Advanced Management IV Enero, 1939. 12-17. La asociación nacional de planificación es una organización de investigación cientifica y de formulación de política en cuyo seno tienen representación igual todos los sectores de la economía-industria, trabajo, agricultura-a traves de sus hombres mas calificados. La asociación pública, "Planning Pamphlets (anteriormente Plan Age) y durante los últimos veinte años ha ganado una merecida reputación como una de las primeras dependencias de investigación cientifica en el campo de las ciencias sociales,

(23) Gordon L. Clapp, "Some Administrative Aspects of Regional Planning in the Tennessee Valley", dirigido a la Asociacion americana de ciencia política y a la sociedad americana de funcionarios de planificación, (Diciembre, 30, 1940).

Un Caso de Estudio. El Comité de planificación de la War Production Board

Las dificultades que a veces rodean la localización de la función planificadora se ilustran en un caso ocurrido en el War Production Board el cual, como se recordará, era el nervio de la movilización industrial durante la guerra mundial mas reciente. A traves de sus muchas ramas, tuvo la responsabilidad de incrementar la capacidad productiva de la nación en una magnitud jamas soñada. La historia del comité de planificación del WPB, aparece en un volumén intitulado "Industrial Mobilization for War , History of the War Production Board and Predecessor Agencies; Volumen I, Program and Administration (24) Aunque el relato es largo, la parte que se refiere a la planificación en la etapa crucial de la movilización en 1942, se encuentra en el capítulo titulado "Organization and Staffing".

El comité de planificación de la WPA fué creado en febrero de 1942, para que ayudara al administrador en "el desarrollo de los planes y política destinados a mantener el equilibrio más sano y las relaciones más estables entre los elementos de la producción de guerra y en la determinación del pleno uso de los materiales, facilidades y servicios que exijía la ejecución de ese programa "El Administrador de la Producción de Guerra (WPA) Donald Nelson, quien estableció el comité, expuso claramente que él quería que sus miembros fuesen "alertas, mentalmente robustos y realistas". Tan bien ejecutó estos deseos que cuando el rendimiento administrativo de la WPA fué evaluado en el volúmen arriba citado, se dijo del comité de planificación que había sido" diferente, dentro de los organismos similares del gobierno, por su vigor en buscar la aplicación de sus recomendaciones". Porque muchas de sus recomendaciones afectaban importantes intereses personales y de grupo, su insistencia en la acción provocaba oposición. Sin embargo, parece haber sido lo que Gordon Clapp quería, una dependencia que hacía de la planificación una parte integral de los programas de acción.

---

(24) La administración de producción civil emprendió una serie de "Historial Reports on War Administration " de los cuales tres se refieren al Consejo de Producción de Guerra. "Industrial Mobilization for War", Vol. I. (Estudio general No.1) subtitulado Program and Administration, y es el primero de los tres que conciernen a la WPB. Fué preparado bajo la dirección de James W. Fesler y publicado por la oficina de impresión del gobierno en 1947. pp. 231-255, que cubren las operaciones pertinentes al presente estudio, especialmente la porción que comienza en la pag. 237, "The planning Committee.

Un ejemplo interesante acerca de cómo el comité de planificación operó en un caso específico fue registrado por el Inter-University Case Program (25). Desde comienzo de 1940 y durante todo el año de 1941, una cuestión controvertida en relación con los programas de defensa era la de establecer que potencial de guerra podía aportar la industria yanqui. A comienzos de 1942 la materia fue resuelta dramaticamente por el Presidente, aunque de manera temporal, anunciando cifras enormes y específicas que estaban más alla de cualquier cálculo esbozado por nadie. Las autoridades encargadas de conseguirlas, desplegaron su imaginación y muy pronto las cifras del Presidente llegaron a ser puntos de partida de las crecientes necesidades de producción de guerra.

Donald Nelson, el administrador del WPB, asignó la materia a su comité de planificación con instrucciones de analizar la factibilidad de realizar lo que se requería. El análisis se realizó desde cuatro diferentes perspectivas y se emitió un informe. Pero cuando el informe estuvo listo, surgieron dudas de que fuera aceptado por la Casa Blanca o el Departamento de Guerra. Sus proposiciones quedaron en suspenso por algún tiempo. El comité de planificación insistió en sus trabajos, aportó algunos análisis suplementarios y buscó alidados para su causa en los círculos del gobierno accesibles a sus miembros. La cuestión se planteó de nuevo a fines de año y llegó al climax y a una solución de compromiso en octubre, despues de una áspera sesión del WPB. Al final, los objetivos para 1943 fueron revisados, en parte por cortes en las cifras pero principalmente porque se extendieron las fechas de entrega de los materiales y el Controlled Material Plan fue puesto en marcha por el WPB algunos meses mas tarde.

El papel del comité de planificación en asegurar la adopción de sus proposiciones constituye un ángulo crucial de esta historia. Como lo hace ver el editor del caso "esclarece el papel de un equipo de estado mayor divorciado de las "operaciones", en un contexto donde la simple concepción de emitir recomendaciones a un uperior, para disponer de ellas como este quisiera no fue considerada seriamente. El comité operó tambien".

Coordinación de la planificación: La Junta Planificadora de Recursos Naturales

La necesidad de planificación coordinada se experimenta en todas partes, especialmente en el gobierno donde el trabajo de muchas dependencias debe ser compaginado dentro de un tipo cualquiera de unidad. Más aún, cuanto mas amplio el gobierno, es menos probable que toda la planificación administrativa se ejecute cabalmente por los principales departamentos y es mayor la probalidad de que sea necesaria una planificación conjunta. En consecuencia, es evidente a primera vista que las actividades de planificación, que trasciendan a los departamentos regulares deben locarlizarse a la altura del gabinete ejecutivo o de la oficina del jefe del Estado.

---

(25) Inter-University Case Program The Feasibility Dispute (Washington, 1950) mimeografiado.

En el gobierno federal yanqui, la Junta Planificadora de Recursos Nacionales que desapareció en 1943 despues de diez años de servicio - ofrece una ilustración instructiva de esta necesidad. Esa dependencia fue creada en los primeros años del Nuevo Trato, cuando la planificacion de los recursos nacionales se estimaba indispensable para aliviar las condiciones de la ocupación, que eran críticas. Poco tiempo despues surgió una controversia en Washington acerca del "trabajo a la medida" en el cual se utilizaba un amplio numero de personas pero se creaban pocos medios productivos de tipo permanente distintas de las obras públicas sustanciales, como serían las escuelas, edificios públicos, presas hidroeléctricas y otras semejantes que tenían un claro valor duradero. La Junta Planificadora fué emplazada a combinar estos dos enfoques y a trabajar en la elaboración de algunos planes acerca de lo que despues se llamó seguridad social.

La dependencia de que venimos hablando experimentó algunos cambios de nombre, organización y fuente de fondos, pero en general su estructura fue la de un consejo de ciudadanos prominentes, tres o cinco en número, que incluian autoridades cientificas tan bien conocidas como Charles E. Merriman, Beardsley Ruml, Frederic Delano y Henry Dennison. Se designó un pequeño equipo de personal jefaturado por un director ejecutivo. Los proyectos del consejo, sin embargo, eran adhoc y consistían en problemas urgentes de utilización y desarrollo planeados. Para estos problemas,se creaban comités asesores que incluian representantes de las dependencias operativas cuyo trabajo se estuviera considerando.

En sus primeros tiempos, los proyectos de la Junta cayeron dentro del area del uso de recursos y se referían a cuestiones tales como utilización de tierras, proyectos multiples en relación con los rios, obras públicas y el estudio de costos y responsabilidades en estos campos del desarrollo planeado. Posteriormente, sin embargo, la Junta amplió sus actividades y dirigió investigaciones y estudios sobre cuestiones solo tenuamente relacionadas con el desarrollo de los recursos, cuestiones tales como recursos humanos y población, el gobierno de las ciudades, las potencialidades del regionalismo, la investigación como un recurso nacional y la estructura de la economía yanqui. Como el área de sus actividades se amplió, el propósito original tendió a perderse de vista, la investigación científica a largo plazo tendió a imponerse mas que la coordinación para uso inmediato y fué creciendo el sentimiento de que la Junta era otra dependencia de investigación científica que tendia hacia la llamada planificación socialista en un sentimiento integral. Estas críticas, combinadas con los ardorosos cargos formulados en el Congreso acerca de que el Poder Ejecutivo buscaba despojar a aquel de sus convenientes funciones de control sobre materias de política, mas la preocupación del pais con la segunda guerra mundial, condujeron a la suspensión de sus programas en 1943.

Haciendo un balance, parece claro que la herencia de los estudios que dejó la Junta Planificadora, enriqueció considerablemente el conocimiento de la nación en el campo de las ciencias sociales y que la experiencia constituye una lección útil en lo que entraña la planificación. La experiencia parece indicar, sin embargo, como lo han planteado algunos escritores, que existen peligros de remover la función de planificación demasiado lejos de los programas responsables de acción que tales materias involucran y que la planificación

amplia, tal como fué emprendido por la Junta, aunque util para fines de investigación cientifica, puede ser acusada de convertirse en "adiposa y dispersa". Esta posicion asume John D. Millet, quien consideró al trabajo de la Junta como lo que él llamó pre-planificacion, mas bien que planificación administrativa, la cual a su juicio es el único sentido legitimo en que debe usarse ese término (26).

Rexford G. Tugwell mira con ojos criticos estas concepciones de Millet y en defensa de las ejecutorias de la Junta Planificadora puede citarse un articulo de Charles E. Merriam, un sobresaliente miembro de eso organismo (27) Tugweoll, adhiriendose estrechamente a la posición que asumiera Harlow S. Person, declara que "la planificación no es mas que la estimación de los recursos y energias y la busqueda del mejor camino, implicita en toda programación y presupuesto de un plan de desarrollo, conjuntamente con una perspectiva de las maneras de proceder". No le preocupa, por consiguiente que los informes de la Junta fueran como dice Millot, poco menos que informes de investigación científica.

Como una proposicion general, Tugwell cita, adhiriendose a ella, la declaración de Person de que la planificacion es:

> "la funcion de determinar y definir los objetivos de una empresa; el descubrimiento y evaluacion de los factores que condicionen su ejecucion; medicion y estimación de las facilidades aprovechables para esa ejecucion; y la formulacion de las especificaciones de las series de actos predeterminados de ejecucion, que se cumpliran con la máxima precision y con un mínimo gasto de las energías utilizadas" (28).

RESUMEN

Cualquier programa institucional, cualquiera que sea su tamaño, requiere como primera y principal fase para su dirección, que se formulen sus objetivos, que se desarrolle su politica y que se proporcione un plan de ejecucion. Estos tres pasos se conectan entre sí, siendo cada uno funcion de los otros, pero mientra mas clara y satisfactoriamente sea dado el primero, mas efectivos serán los otros. Mas aún, entre mas vasta sea la organización y mas variadas sus funciones, mayor importancia le será otorgada a este primer requerimiento de la administración. El gobierno, por ser vasto y variado, requiere una gran suma de planificación para que sus programas sean exitosos.

---

(26) John D. Millet, "The Process and Organization of Government Planning" (Nueva York, 1947).
(27) Rexford G. Tugwell, "The Utility of the Future in the Present Public Administration Review, VIII, (Invierno, 1948) 49-59. Charles E. Merriam, "The National Resources Planning Board" A Chapter, in American Planning Experience", Admerican Political Science Review XXXVIII.(Diciembre 1944) 1075-1088.
(28) Harlow S. Person, duscurso pronunciado ante la Asociacion Nacional de Planificacion (mimeografo) citado por Tugwell, loc. cit. p. 56.